

CANADA

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

1

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

1: UN PLAN DE GESTION
2: LA GESTION FINANCIÈRE
3: LA GESTION DU PERSONNEL
4: MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU

ÉDITION ABRÉGÉE

Veuillez noter que les renvois aux parties ou sections non incluses dans les pages de cette édition abrégée sont des renvois à l'édition complète.

1

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

TOME 1

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT



CANADA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

J. GRANT GLASSCO

F.-EUGÈNE THERRIEN

WATSON SELLAR

A Son Excellence

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Qu'il plaise à Votre Excellence

Nous, les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret en conseil du 16 septembre 1960 pour enquêter et faire rapport sur l'organisation et les modes de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et pour faire des recommandations au sujet des questions plus spécifiquement énoncées dans le décret du 16 septembre 1960: Avons l'honneur de présenter à Votre Excellence le rapport que voici.

J. Grant Glassco
PRÉSIDENT

Le 18 juillet 1962



CANADA

Elisabeth Deux

PAR LA GRÂCE DE DIEU ⚜

Reine

DU ROYAUME-UNI, DU

CANADA ⚜ ET DE SES AUTRES

ROYAUMES ET TERRITOIRES,

CHEF DU COMMONWEALTH,

DÉFENSEUR DE LA FOI ⚜

SUPPLÉANT DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL

SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL

A TOUS CEUX À QUI LES PRÉSENTES PARVIENDRONT OU QU'ICELLES POURRONT DE QUELQUE MANIÈRE CONCERNER,

Salut

VU les dispositions de la première partie de la Loi sur les enquêtes, au chapitre 154 des Statuts revisés du Canada, 1952, en vertu desquelles Son Excellence le Gouverneur en conseil, par le décret C.P. 1960-1269 du seizième jour de septembre de l'an de grâce mil neuf cent soixante, dont copie est ici jointe, a autorisé la nomination de nos Commissaires, y et ci-après désignés, pour qu'ils fassent enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et qu'ils y recommandent les modifications qui, à leur avis, favoriseraient le mieux l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la conduite des affaires de l'État et surtout, mais sans restreindre la portée générale de ce qui précède, qu'ils fassent rapport sur les mesures à prendre pour les fins suivantes:

- Supprimer le double emploi et le chevauchement des services;
- Supprimer le travail inutile ou non économique;
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies grâce à une plus ample décentralisation du travail et de l'administration;
- Assurer une meilleure direction des ministères et organismes, ou d'une partie de ces derniers, en tenant compte de l'organisation des méthodes de travail, des pouvoirs et responsabilités définis et des mesures relatives à la formation;
- Tirer meilleur parti des mesures visant le budget, la comptabilité et autres questions financières en vue d'instaurer, dans les ministères et organismes, une direction plus efficace et plus économique;
- Assurer une efficacité plus grande et réaliser des économies en modifiant les relations entre les ministères et organismes du gouvernement, d'une part, et le conseil du Trésor et tout autre organisme central de régie ou de service du gouvernement d'autre part; et
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies au moyen d'une nouvelle répartition ou d'un regroupement des services de la fonction publique,

et a conféré à Nosdits Commissaires certains droits, pouvoirs et privilèges, comme on pourra mieux en juger en se reportant audit décret.

SACHEZ DONC MAINTENANT que, de et par l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous nommons, constituons et désignons par Notre présente proclamation, M. J. Grant Glassco, de la ville de Toronto, en la province d'Ontario; M. Robert Watson Sellar, de la ville d'Ottawa, en la province d'Ontario; et M. F.-Eugène Therrien, de la ville de Montréal, en la province Québec, pour agir à titre de Nos Commissaires dans la poursuite de ladite enquête.

POUR, par lesdits J. Grant Glassco, Robert Watson Sellar et F.-Eugène Therrien, détenir et exercer lesdites fonctions et en jouir, durant Notre bon plaisir, avec les droits, pouvoirs, privilèges et émoluments attachés, de droit et en vertu de la loi, auxdites fonctions.

ET NOUS ordonnons, par les présentes, que la portée de l'enquête ne s'étende pas à l'institution du Parlement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et à recevoir, dans toute la mesure possible, l'aide des ministères et organismes du gouvernement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à adopter les moyens et méthodes qu'ils jugeront au besoin utiles pour la poursuite régulière de l'enquête et à siéger aux dates et aux endroits, au Canada, qu'ils pourront décider à l'occasion.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à retenir au besoin les services des avocats, du personnel et des conseillers techniques à des taux de rémunération et de remboursement sujets à l'approbation du Trésor.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de faire rapport au Gouverneur en conseil tout en ayant soin de présenter des rapports provisoires au fur et à mesure de l'enquête, le rapport définitif devant être présenté dans un délai de deux ans.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de déposer au bureau de l'Archiviste fédéral les documents et registres de la Commission, aussitôt qu'il sera raisonnablement possible de le faire après la conclusion de l'enquête.

ET DE PLUS NOUS nommons M. J. Grant Glassco président de ladite Commission.

EN FOI DE QUOI, Nous avons fait émettre Nos présentes Lettres Patentes et à icelles fait apposer le Grand Sceau du Canada.

TÉMOIN : L'honorable Patrick Kerwin, juge en chef du Canada et suppléant de Notre fidèle et bien-aimé major-général George-Philias Vanier, Compagnon de Notre Ordre du Service Distingué, à qui Nous avons décerné Notre Croix Militaire et Notre Décoration des forces canadiennes, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.

A OTTAWA, ce vingt-septième jour de septembre en l'an de grâce mil neuf cent soixante, le neuvième de Notre Règne.

Par ordre,
LE SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT,

C. Stein

Publié par
ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral
dont voici les adresses:

OTTAWA
Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
Édifice Mackenzie, 36 est, rue Adelaide

MONTRÉAL
Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

ou dans n'importe quelle librairie

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

ÉDITION ABRÉGÉE

Prix $1.00 N° de catalogue Z1-1960/4/F

TABLE DES MATIÈRES



1 UN PLAN DE GESTION

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

RAPPORT 1: UN PLAN DE GESTION

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

1

INTRODUCTION

L'ÉTENDUE DE LA TÂCHE

Vos commissaires ont pour mandat «de faire enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du gouvernement du Canada et de recommander à leur égard les changements qu'ils estiment les plus propres à assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies».

Il est apparu dès le début que ce mandat général représentait une tâche formidable, mais ce n'est que lorsque les travaux du personnel de recherche ont révélé l'étendue et la diversité des services de l'État qu'il a été possible d'en mesurer toute la portée. Au total, 116 ministères et organismes ont été dénombrés, comprenant:

- 23 ministères comptant de 93 à plus de 43,000 employés;
- les forces armées;
- 21 offices statutaires dont un n'a pas un seul employé qui lui soit rattaché directement, tandis qu'un autre en a près de 2,800;
- 42 sociétés comprenant des organismes aussi dissemblables que la Galerie nationale, la Commission d'assurance-chômage, la Banque du Canada et la société Air-Canada;
- 29 agents, commissions ou conseils statutaires divers, dont le Directeur général des élections, la Commission du service civil, le Conseil d'esthétique industrielle et la Gendarmerie royale du Canada.

Au moment de l'établissement de la Commission royale, l'effectif de ces ministères et institutions s'élevait à 480,000 employés, soit plus de sept pour cent de la population canadienne active, ou en gros, l'équivalent du nombre d'employés des 25 sociétés industrielles les plus importantes ou des 60 principales entreprises de fabrication au Canada. Ce total comprend:

- 132,000 fonctionnaires recrutés aux termes de la Loi sur le service civil,
- 214,000 autres employés civils,
- 120,000 militaires,
- 14,000 maîtres de poste à commission et leurs adjoints.

Pour l'année terminée le 31 mars 1960, on a estimé à 1.8 milliard de dollars les traitements versés par l'ensemble de ces ministères et organismes, ce qui représente plus de dix pour cent de la totalité des salaires versés par l'industrie canadienne et près de trente-cinq pour cent des salaires payés par l'industrie de fabrication.

Quand nous avons constaté qu'il est versé annuellement plus de 12 millions de dollars aux transporteurs publics pour les dépenses de voyage des civils dans l'accomplissement de leurs fonctions publiques, il nous a fallu rejeter l'idée très répandue d'après laquelle les bureaucrates sont cloués à leur chaise. En outre, abstraction faite des Chemins de fer Nationaux, du Canada, d'Air-Canada et de la société Polymer, les ministères et organismes civils disposent de 8,300 véhicules automobiles, 600 bateaux et 72 avions. Le ministère de l'Agriculture consomme à lui seul plus d'un million de gallons d'essence par an.

Gouvernement et paperasse semblent aller de pair. Plus de 100,000 formules différentes ont été dénombrées et, croit-on, il en existe 100,000 autres. Chaque année, 50 millions de lettres sont écrites, et plus de cinq millions de chèques distribués mensuellement. Les dossiers inactifs, placés sur un rayon de bibliothèque, s'étendraient sur une longueur de 200 milles, estime-t-on. Le tiers de ces dossiers est conservé au Centre des dossiers publics à Ottawa. Les publications que le gouvernement acquiert chaque année pourraient garnir un rayon de bibliothèque d'une longueur de dix milles.

Même si l'on fait abstraction de l'immense domaine public du Grand Nord, le gouvernement fédéral est de loin le plus grand propriétaire foncier et le plus important locataire du Canada. En 1960, la superficie des locaux occupés par ses ministères et organismes atteignait 180 millions de pieds carrés, l'équivalent de plus de cent immeubles, chacun de la grandeur d'un stade de football et d'une hauteur de 28 étages; la valeur de ses biens immobiliers est estimée à quatre milliards.

Voici quelques faits qui démontrent combien l'activité du gouvernement est multiple et variée:

- Les ministères et organismes sont engagés dans une grande variété d'entreprises: raffinerie d'or, centrales électriques, boutiques de tailleur, services de désinfection, d'appâts de pêche ou d'exécution d'ordonnances médicales par la poste, pâturages, hôtelleries, cafétérias, piscines et terrains de golf.
- On affecte plus de 50 millions de dollars par année à l'instruction de près de 75,000 élèves dans des écoles fédérales.
- Les ministères administrent 44 hôpitaux comptant plus de 12,000 lits, depuis Inuvik dans les Territoires du Nord-Ouest jusqu'à Zweibrucken en Allemagne de l'Ouest.
- On dépense plus de 50 millions par année pour les télécommunications.
- On affecte plus de 12 millions chaque année aux déménagements des biens mobiliers du personnel civil et militaire.
- Trente et un ministères et organismes emploient plus de 11,000 employés civils hors du Canada, répartis dans une centaine d'endroits.

A cette activité variée correspond toute une gamme d'occupations allant des actuaires et anthropologues aux vétérinaires et radiologues, en passant par les apiculteurs, les gréeurs de cale sèche, les cartographes et les pharmaciens. Le dénombrement de métiers tels que poulieur, boîtier à pied, galvanoplaste, conducteur de chariot élévateur à fourches, gabarier, aide-piscifacteur et receveur d'épaves confère à cette liste un certain cachet de mystère.

MÉTHODE D'ENQUÊTE

Puisqu'il était manifestement impossible de procéder à un examen détaillé des rouages, ministère par ministère et organisme par organisme, il a fallu forcément faire un choix. Trois moyens nous ont permis de ramener la tâche à des proportions raisonnables: premièrement, l'exclusion de grosses entreprises administrées sur un plan strictement commercial, bien qu'elles soient la propriété de l'État; deuxièmement, l'orientation de notre enquête vers une gamme choisie de problèmes communs à tous ou presque tous les ministères (le premier rapport préliminaire d'avril 1961 en faisait déjà mention); et troisièmement, la concentration de chacune des études fonctionnelles sur des ministères et organismes choisis.

Règle générale, l'enquête a fait abstraction du National-Canadien, de la société Polymer et d'Air-Canada, mais ces sociétés n'ont pas été complètement

laissées de côté. Elles ont fait l'objet de certaines recherches lorsque des aspects particuliers de leur exploitation permettaient de faire des comparaisons utiles avec l'administration de ministères ou étaient étroitement liés à leur activité. D'autre part, le Conseil des Arts du Canada a été exclu totalement, car il est bien entendu qu'il n'est pas une institution de l'État. Dans le cas de la *Canadian Arsenals Limited,* une étude distincte de son administration avait été entreprise peu de temps avant que la Commission royale ne se mette au travail; il a semblé logique d'éviter un chevauchement avec cette autre enquête.

En préparant les programmes de recherche des groupes d'étude dont le champ d'activité s'étend à plusieurs ministères et organismes, il a fallu coordonner, à des degrés différents, le travail de plusieurs groupes d'étude dans chaque ministère et organisme. En plus du groupe d'étude chargé de coordonner les enquêtes menées au ministère de la Défense nationale, enquêtes dont il est fait mention dans le premier rapport sur l'état des travaux, on avait prévu la création soit de groupes d'étude distincts, soit de groupes d'étude mixtes pour entreprendre des enquêtes d'ensemble sur l'activité du ministère des Affaires extérieures, du ministère des Postes, du Département des impressions et de la papeterie publiques et de la société Radio-Canada. Pour ce qui est des autres ministères et organismes, c'est au bureau central de la Commission qu'on a confié le soin de coordonner les enquêtes là où c'était nécessaire.

D'autres études spéciales qui débordaient les cadres d'une étude ou d'un ministère particulier ont été entreprises par le bureau central en étroite collaboration avec les groupes d'étude en cause. Elles ont porté sur les problèmes suivants: le contrôle central et les organismes de service du gouvernement, l'organisation des services régionaux, l'organisation des services à l'étranger, l'administration du Nord, l'organisation des services de santé et de bien-être, l'administration des ressources et du transport, le recours à des formes non ministérielles d'organisation et les effets du bilinguisme sur la fonction publique.

Par des annonces publiées partout au pays, on a invité le public à présenter des mémoires sur les questions relevant des attributions de la Commission. En réponse à cette invitation, près de cinquante associations commerciales et professionnelles, une vingtaine d'entreprises commerciales et d'institutions de recherche et cinquante particuliers, de même que les principales associations de fonctionnaires ont soumis des mémoires. Vos commissaires ont examiné chacune des questions soulevées dans ces mémoires et entrepris les enquêtes appropriées.

Le programme de recherche a abouti à l'enquête la plus étendue jamais entreprise au Canada sur les rouages de gouvernement. En tout, 176 spécialistes recrutés dans l'industrie, les universités et les carrières professionnelles ont par-

ticipé à ces travaux, en collaboration avec vingt-et-un fonctionnaires affectés à divers aspects de cette enquête. Les recherches, exclusion faite des travaux connexes d'écritures, ont demandé environ 21,000 jours de travail, soit à peu près 80 années-homme.

Il n'est pas possible de mesurer la somme de travail imposée à la fonction publique elle-même par les demandes de renseignements qu'on lui a adressées au cours de l'enquête, ni le temps consacré par des fonctionnaires à aider le personnel dans ses études sur place. Dans presque tous les cas, on a répondu aux demandes dans un esprit de collaboration. La compétence et le dévouement de la plupart des fonctionnaires ont impressionné vos commissaires et leur personnel de recherche. On a constaté que, règle générale, la fonction publique s'accommode bien du changement et que c'est d'elle, en fait, que sont venues diverses propositions pour l'amélioration de son propre fonctionnement. Il y a des domaines où la compétence et les méthodes appropriées font défaut; cependant, dans l'ensemble les imperfections de l'organisation gouvernementale tiennent à un concept démodé de l'administration publique et ne reflètent nullement la valeur des fonctionnaires canadiens.

Les opinions exprimées à la Commission par de hauts fonctionnaires d'autres pays ont confirmé l'impression que l'on a de la haute qualité de la fonction publique fédérale au Canada.

Au cours de l'enquête, vos commissaires ont visité le Royaume-Uni et les États-Unis pour se renseigner sur la façon dont le gouvernement national de ces deux pays s'est attaqué aux problèmes d'administration et d'organisation que l'on avait trouvé au Canada. Quelques préposés aux recherches sont ensuite retournés à Londres et à Washington en vue d'entretiens plus poussés sur des aspects plus précis de leurs enquêtes. Les hauts fonctionnaires des gouvernements britannique et américain ont répondu généreusement. D'autres gouvernements, tant du Commonwealth que de pays européens, ont aussi fourni des renseignements particulièrement utiles.

Vos commissaires ont discuté de la structure et de la gestion de la fonction publique avec plusieurs personnes du secteur privé dont les opinions ont d'autant plus de poids qu'elles s'appuient sur une expérience et des connaissances étendues. Avant tout, il convient de signaler l'aide inestimable apportée par les quatre-vingt-deux Canadiens éminents qui ont fait partie des comités consultatifs attachés à dix groupes d'étude; ils représentaient le commerce et l'industrie, les carrières professionnelles et le gouvernement. Leurs noms figureront dans des rapports ultérieurs. Beaucoup d'autres, y compris plusieurs citoyens britanniques et américains dont les commissaires reconnaissent ici publiquement l'apport, ont fourni officieusement leurs conseils et leur assistance. Ce sont, entre autres:

- M. Herbert Hoover, ancien président des États-Unis et directeur des Commissions Hoover.
- Le très honorable lord Bridges, G.C.B., G.C.V.O., M.C., F.R.S., président de la Commission royale des beaux-arts et ancien secrétaire permanent au Trésor.
- Lord Plowden, K.C.B., K.B.E., président de la récente Commission Plowden sur le «Contrôle des dépenses publiques».
- Sir Charles Snow, C.B.E., homme de science et ancien membre de la Commission du service civil britannique.
- Sir Edward Playfair, K.C.B., J.P., ancien secrétaire permanent du ministère de la Défense en Angleterre.
- Le colonel Lyndal Urwick, O.B.E., M.C., président de *Urwick, Orr and Partners,* à Londres.
- M. George Graham, directeur des Études gouvernementales à la *Brookings Institution,* à Washington.

M. Wayne Grover, archiviste des États-Unis, a mis pendant dix mois à la disposition du personnel de recherche de la Commission royale un de ses fonctionnaires supérieurs les plus compétents; de concert avec M. Everett O. Alldredge, archiviste adjoint, M. Grover a rendu à la Commission des services exceptionnels durant toute la durée de l'enquête.

On a demandé à deux personnalités d'agir à titre de conseillers; ce sont M. Peter F. Drucker, expert-conseil de réputation internationale auprès de l'industrie et des gouvernements, et M. Neil McNeil, ancien directeur de la rédaction auprès des Commissions Hoover des États-Unis.

Tout en reconnaissant l'aide reçue de ces nombreuses sources, vos commissaires tiennent à souligner qu'ils assument seuls la pleine responsabilité de leurs conclusions et de leurs recommandations. Ils ne se proposent pas de publier les constatations du personnel telles qu'elles ont été présentées; de même, il ne faudrait pas conclure que les membres des comités consultatifs approuvent dans leur totalité les rapports de la Commission.

En présence d'un sujet aussi complexe qui a donné lieu à une multitude de recommandations, vos commissaires sont d'avis qu'ils n'auraient qu'embrouillé les choses et compromis l'utilité des rapports s'ils avaient posé certaines réserves ou atténué leurs conclusions à simple fin de rallier l'unanimité. Il existe des nuances d'opinions sur certains points, mais le présent rapport et ceux qui le suivent expriment le sens général des conclusions auxquelles en sont venus vos commissaires.

Vos commissaires ont étudié un certain nombre de mémoires qui comportent des recommandations de grande importance sur le problème du bilinguisme dans la fonction publique fédérale. Certaines d'entre elles tombaient sous le mandat de la Commission; aussi on en a traité dans le présent rapport et dans ceux qui le suivent. L'un de nos membres, le commissaire Therrien, considère que l'on peut donner une interprétation plus large à ce mandat. Il a donc exprimé une opinion personnelle sur le sujet dans l'exposé annexé à ce rapport. C'est la seule dérogation à la responsabilité collective de vos commissaires.

OBJECTIFS

Aux termes de leur mandat, vos commissaires ont pour mission de proposer les changements qu'il y a lieu d'apporter à l'organisation et aux méthodes d'administration du gouvernement afin d'«assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies».

Ce mandat a été interprété comme signifiant, en somme, qu'il faut attacher autant d'importance à l'efficacité de la fonction publique qu'à ce qu'elle coûte aux contribuables.

Évidemment, le coût est énorme; en conséquence, les recherches ont porté dans une large mesure sur les moyens de réaliser des économies. Déjà, à la suite de changements qui résultent de propositions formulées par le personnel de la Commission, il a été possible d'économiser des sommes appréciables; en ce moment, les ministères et organismes étudient soigneusement plusieurs autres propositions du même genre. Dans beaucoup d'autres cas, la Commission a joué le rôle d'un catalyseur en accélérant l'étude d'améliorations possibles dont la nécessité était déjà reconnue par la fonction publique elle-même. La Commission laisse derrière elle un grand nombre d'idées, les unes sous forme de propositions concrètes, les autres sous forme de suggestions qui pourraient faire l'objet d'études ultérieures.

Dans certains cas, il est possible de calculer avec assez d'exactitude la somme des économies réalisables; dans d'autres, il faut se contenter d'approximations. C'est pourquoi on ne saurait donner d'estimations très sûres des économies globales possibles, mais nous pouvons affirmer en toute confiance que la mise en œuvre des recommandations se traduira par une économie annuelle de plusieurs dizaines de millions de dollars.

De plus, une partie importante de l'enquête a porté sur l'amélioration du service plutôt que sur la réalisation d'économies. L'évaluation de ce service et la recherche des moyens susceptibles de l'améliorer ont conduit vos commissaires à examiner tout d'abord le rôle du gouvernement fédéral dans la vie du

pays et les buts qui doivent inspirer son organisation et ses méthodes. De cette étude a surgi le concept de gestion de la fonction publique qui forme le thème central de ce rapport.

Ce concept peut servir à une double fin. Premièrement, il détermine les cadres à l'intérieur desquels viendront se ranger les conclusions et les recommandations des rapports ultérieurs. Deuxièmement, il a pour objet de fournir des points de repère simples et pratiques qui pourront guider ceux dont la responsabilité permanente est d'assurer l'efficacité de la fonction publique, qu'ils se trouvent en présence de situations nouvelles actuellement imprévisibles ou qu'ils aient à s'attaquer à des problèmes auxquels la Commission, faute de temps et de renseignements essentiels, ne peut proposer de solutions.

Il importe que les rouages administratifs répondent parfaitement aux vœux et aux besoins du peuple canadien. Mais il importe aussi d'offrir aux fonctionnaires toutes les occasions possibles de développer leurs multiples talents et de mettre leur expérience collective et leur maturité de jugement au service du pays.

Dans la société moderne, le rôle de l'État est souvent vexatoire et restrictif. Il en résulte que l'on considère le plus souvent le gouvernement comme un mal nécessaire; cette attitude même est un signe de vigueur. Mais le public se fait tort à lui-même quand il dénigre les fonctionnaires qui administrent les affaires de l'État. Nulle part la perfection n'est plus nécessaire de nos jours que chez ceux qui ont charge de la gestion des affaires publiques, mais la perfection ne peut durer indéfiniment si la population ne sait pas l'apprécier.

2

LES CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Parce qu'ils sont intégrés au régime politique canadien, les rouages de l'administration fédérale sont exposés à des influences qui s'affirment par le truchement de la politique. Quelques-unes des plus importantes de ces influences, devenues des forces permanentes dans la vie politique du pays, sont rattachées par des liens particuliers au processus administratif. Tout effort visant à définir un concept général d'administration publique applicable au gouvernement du Canada doit en tenir compte.

IMMENSITÉ ET DIVERSITÉ DU CANADA

L'immensité du pays et la diversité de ses régions sont les caractéristiques les plus manifestes du milieu canadien. Les conséquences de cette diversité sur la vie politique du Canada ont été reconnues il y a longtemps, mais on ne semble guère avoir discerné leur rapport avec les rouages administratifs. Pourtant, l'administration du Canada est nettement différente de celle de pays moins étendus et plus homogènes.

Bien que ce soit à Ottawa, centre de l'administration fédérale, que les décisions sont prises, c'est souvent à des milliers de milles qu'elles sont mises à exécution. Plus des trois quarts des fonctionnaires (exception faite des employés du National-Canadien, d'Air-Canada, de la société Polymer et des forces armées) travaillent dans des bureaux ou des services situés en dehors de la région Ottawa-Hull. Toutefois, les méthodes d'organisation et d'administration de la totalité des services publics ont été conçues presque exclusive-

ment en fonction de l'organe central de direction. On ne semble guère s'être préoccupé d'établir un régime de travail ni de prendre des dispositions pratiques qui conviennent aux 150,000 fonctionnaires disséminés dans le reste du pays.

Souvent aux yeux du citoyen qui habite hors d'Ottawa, les services locaux de l'administration fédérale ne semblent avoir rien ou à peu près rien de commun entre eux; ils ne semblent pas répondre à l'ensemble des besoins de la localité. Les horizons du fonctionnaire local paraissent se limiter à son bureau et aux liens ténus qui relient son service à Ottawa, la lointaine capitale. Pour la plupart des besoins administratifs courants, il doit compter sur ses propres ressources, qui sont fort limitées, ou—procédé interminable et souvent démoralisant—demander l'aide du bureau central. Autre considération également importante pour lui, les perspectives d'avancement lui semblent trop souvent bornées. Il a le choix entre moisir sur place ou gravir les échelons de la hiérarchie mais à condition qu'il consente à quitter sa région. Des liens solides doivent exister entre les bureaux extérieurs et le bureau central, mais le régime administratif doit tenir compte dans son organisation du fait que l'immense majorité des fonctionnaires exécutent leur travail et poursuivent leur carrière hors de la capitale.

De plus, aux yeux de la plupart des Canadiens, ces fonctionnaires des services régionaux représentent le gouvernement du pays. La rapidité avec laquelle les bureaux locaux peuvent s'adapter aux conditions locales donne la mesure dans laquelle le public estimera que les rouages administratifs répondent à ses besoins. Ici encore, il est clair que les travaux du gouvernement fédéral dans tout le Canada doivent s'inspirer d'une ligne de conduite et de normes d'envergure nationale. Cependant, le contrôle central méticuleux—beaucoup trop fréquent actuellement—sur l'activité des services extérieurs mine le respect et la confiance du public.

L'immensité et la diversité du pays influent tout autant sur la tâche de l'administration centrale. Même si l'organisation locale doit être raffermie et l'autorité ou la direction locale renforcée, Ottawa n'en reste pas moins le point de départ des programmes nationaux et le point de convergence des secteurs politique et administratif. L'administration centrale aura donc toujours besoin d'un personnel de la plus haute compétence et de la plus grande autorité.

Parce qu'il a besoin de fonctionnaires compétents au centre même de la fonction publique, le gouvernement doit attirer une proportion raisonnable de l'élite de toutes les régions du pays. C'est, de fait, une nécessité dont la fonction publique au Canada est consciente depuis plusieurs dizaines d'années. A cause de l'influence généralement reconnue dont jouit la fonction publique à Ottawa, c'est dans la mesure même où celle-ci sera représentative de la popu-

lation desservie qu'on aura confiance en elle partout au pays. De toute évidence, ces deux considérations se complètent.

Aucun moyen mécanique ni aucune formule ne permettra de traduire en acte cette idée d'une «fonction publique représentative». Tout effort qui tendrait à l'appliquer de façon négative par l'imposition de contingents est voué à l'échec. Il faut plutôt trouver des moyens positifs de tirer de toutes les parties du Canada le meilleur des ressources humaines.

En dernière analyse, à cause de l'immensité du Canada et de la diversité de ses régions, la fonction publique doit favoriser l'unité nationale plutôt que chercher à imposer l'uniformité. Elle doit être conçue pour faire ressortir plutôt que pour étouffer cette variété d'intérêts, d'attitudes et d'aspirations. Ce n'est que lorsqu'elle atteindra ce but que la fonction publique deviendra un puissant élément de cohésion pour tout le pays.

LES DEUX GROUPES LINGUISTIQUES

L'existence de deux groupes linguistiques, ayant en commun un long passé historique et politique mais se mêlant si peu que le bilinguisme est rare dans la plupart des régions du Canada, est une caractéristique distinctive du milieu canadien. C'est pour la fonction publique un perpétuel dilemme: il lui faut servir au même titre les Canadiens de langue anglaise et les Canadiens de langue française, bien qu'en grande partie elle ait été pourvue de fonctionnaires unilingues.

Les efforts pour se dégager de cette impasse ont jusqu'ici porté surtout sur l'échelon local de l'administration fédérale. La modification apportée en 1938 à la Loi sur le service civil—qui reconnaissait pour la première fois le problème—en faisait une question d'ordre purement local; elle prévoyait simplement que les employés des bureaux locaux devaient connaître la langue parlée par la majorité de la population desservie. De toute évidence, cette solution, qui ne tenait pas compte des minorités locales, n'apportait même pas de solution au problème des bureaux locaux.

En réalité cependant, ce n'est pas au palier local mais au centre du gouvernement que se présente l'obstacle le plus tenace. Presque toujours la langue de l'administration centrale est exclusivement l'anglais; le citoyen de langue française qui a affaire aux bureaux centraux pourrait se trouver dans une situation difficile s'il cherchait à s'exprimer dans sa langue maternelle. On s'est rendu compte des imperfections de la Loi de 1938; aussi la nouvelle Loi de 1961 aborde-t-elle le problème dans une meilleure optique: «Le nombre d'employés nommés de *tout ministère* ou de tout bureau local d'un ministère, ayant les qua-

lités requises en ce qui concerne la connaissance et l'usage du français ou de l'anglais, *ou des deux langues,* doit, suivant l'opinion de la Commission, être suffisant pour permettre au ministère ou au bureau local d'exercer ses fonctions de façon convenable et de *fournir au public un service efficace*». Le fond du problème se ramène à la nécessité d'assurer un service efficace aux deux groupes linguistiques.

Il est plus facile de reconnaître que de résoudre le problème de la langue au sein de la fonction publique. Cependant, il est clair qu'on doit s'arrêter tout particulièrement au problème de l'administration centrale et surtout à celui des hauts fonctionnaires chargés de la direction centrale des services publics pour l'ensemble du pays. Ces derniers, recrutés comme ils le sont et doivent l'être dans toutes les parties du Canada, ne savent dans la plupart des cas que l'anglais. Afin de résoudre le problème de façon idéale, il faut de toute évidence commencer par un programme visant à améliorer progressivement le bilinguisme au sein de ce groupe de commande. Il se peut que des circonstances spéciales exigent des programmes semblables pour d'autres groupes du même niveau dont le travail a des conséquences directes sur le public, ou pour ceux qui vont représenter le Canada à l'étranger.

L'existence au Canada de deux groupes linguistiques a une autre conséquence pour la fonction publique fédérale. Afin d'atteindre l'objectif déjà mentionné, c'est-à-dire pour que l'administration soit «représentative», il faudrait qu'une carrière au sein de l'administration centrale soit aussi attrayante et aussi satisfaisante pour les Canadiens de langue française que pour les Canadiens de langue anglaise. Il faudrait, au moins, qu'elle le fût assez pour attirer à Ottawa un plus grand nombre de jeunes Canadiens français de grande compétence.

A l'heure actuelle, la nomination à un poste de l'administration centrale semble entraîner pour le Canadien de langue française l'abandon de sa langue et le déracinement culturel. Ce sentiment pourrait se dissiper si l'administration centrale s'efforçait d'être plus bilingue, jusqu'au point où, théoriquement, les deux langues pourraient être utilisées indifféremment dans les communications internes.

Il faudra peut-être même faire davantage, soit en modifiant les attitudes courantes au sein de la fonction publique, soit en atténuant chez le fonctionnaire, quelle que soit sa région d'origine, le sentiment qu'il est arraché aux institutions sociales qui lui sont familières. Pour le moment, on ne peut que mentionner ces possibilités. On ne dispose pas de solution magique. Ne fût-ce que pour définir clairement ce qui est nécessaire, il faudrait aller bien au delà du mandat de la Commission.

Il n'entre pas dans les attributions de vos commissaires de définir la nature ou les modalités de la répartition des pouvoirs inhérents au système fédéral. Mais cette définition peut avoir sur les rouages administratifs de nombreuses répercussions qu'on ne saurait passer sous silence.

Premièrement, on aura beau tracer avec le plus grand soin la ligne de démarcation entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux, dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, par des décisions judiciaires ou par des accords entre les gouvernements fédéral et provinciaux, il y aura forcément chevauchement entre les deux sphères d'autorité. La raison en est que l'on reconnaît l'existence de pouvoirs et d'intérêts parallèles—c'est le cas de l'agriculture—ou que les deux paliers de gouvernement offrent des services semblables à des catégories différentes de citoyens d'une même région ou répondent à des besoins différents mais connexes d'une même classe de la population. C'est sur le plan politique que seront déterminées en dernier ressort la base et l'étendue des concessions mutuelles en pareil cas; mais on peut faire beaucoup, sur le plan administratif, pour harmoniser l'activité des deux échelons sans nuire à l'autonomie de l'un ou de l'autre. Plus précisément, il semblerait logique que les ministères fédéraux, dans les cas où ils acceptent une responsabilité résiduelle dans un domaine où la responsabilité principale et directe retombe sur les provinces, se demandent si leurs besoins administratifs ne seraient pas plus pleinement satisfaits par le recours aux services provinciaux existants, sous des conditions mutuellement acceptables.

En outre, les deux niveaux de gouvernement se sont ligués, généralement sur l'initiative de l'administration fédérale, pour répondre à une gamme étendue de besoins publics. On s'est demandé si certains de ces programmes conjoints étaient conformes à la constitution; cette question dépasse sans aucun doute le mandat de la Commission. Aux fins actuelles, ce qui importe est que ces accords existent et qu'ils sont dans bien des cas communément acceptés. De l'avis de vos commissaires, il faut éviter à tout prix, au niveau fédéral, les méthodes encombrantes et coûteuses d'examen et de contrôle qui se juxtaposent aux services provinciaux correspondants.

La collaboration administrative entre les gouvernements fédéral et provinciaux peut être profitable à la population du Canada, à condition qu'elle se fonde tant sur la pleine reconnaissance de l'autorité et des obligations de chacun de ces deux niveaux que sur le respect mutuel de leur compétence administrative.

Le fait que le système fédéral ne s'étende pas au pays tout entier est une autre considération importante. Dans le Nord, l'administration fédérale doit

pénétrer dans des domaines qui, ailleurs au pays, sont du ressort des provinces. Cet état de choses est une source constante de difficultés pour le gouvernement du Canada.

Devenu propriétaire de territoires nationaux en 1869, le Canada a essayé par divers moyens, mais en vain, de résoudre ce problème. Il est possible qu'en réalité il n'existe pas de solution entièrement satisfaisante; en tout cas, aucun autre pays placé dans les mêmes circonstances n'en a trouvé. Mais il semble évident, surtout si l'on songe à la formation éventuelle de nouvelles provinces, que l'administration, dans les domaines du Nord, de certaines questions qui sont ailleurs du ressort provincial devrait autant que possible être calquée sur les modes provinciaux d'organisation. Un noyau administratif serait ainsi à la disposition des futures provinces et les ministères du gouvernement fédéral joueraient à peu près le même rôle dans le Nord que dans le reste du pays. Cependant, même si ce changement est possible, les problèmes particuliers à l'administration du Nord exigent des mesures spéciales pour la coordination des services relevant du gouvernement fédéral.

3

LE CARACTÈRE POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

On ne peut comprendre les rouages gouvernementaux d'un pays hors de leur contexte politique. Au Canada, ils doivent être étudiés dans le cadre d'une démocratie parlementaire acquise et par héritage et par évolution.

RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU POUVOIR EXÉCUTIF

Par tradition, l'ensemble du corps exécutif est responsable vis-à-vis la Couronne qui occupe le sommet de la pyramide et qui forme, dans son acception strictement historique, le service civil de Sa Majesté. Depuis le milieu du 19e siècle, cependant, les ministres canadiens sont responsables envers les représentants du peuple réunis en Parlement. Avec l'avènement de partis politiques capables de mobiliser l'opinion publique et d'assurer la stabilité des groupements parlementaires, la responsabilité du corps exécutif a littéralement franchi un pas de plus pour relever directement du peuple canadien lui-même. C'est le suffrage populaire qui aujourd'hui fait et défait les gouvernements. En cours de route, la vieille notion du service civil de Sa Majesté a cédé le pas, même dans une grande partie de la législation canadienne, au concept nouveau d'une fonction «publique».

Ce déplacement de la responsabilité du corps exécutif influe beaucoup sur les critères d'après lesquels un gouvernement est jugé. En dernière analyse, le gouvernement tient son existence de l'acceptation publique, du «consentement des administrés». Il faut compter sur une multiplicité d'attitudes, de besoins et d'espoirs différents du public et les concilier pour aboutir, comme on l'a dit, à

l'égalité du mécontentement. Il est bien évident que le critère de l'acceptation publique ne suit pas une logique semblable à celle des forces du marché qui déterminent, en somme, le degré de succès des opérations commerciales. Aux yeux du public, «bonne gestion», au sens où on l'entend dans le monde des affaires, n'est pas nécessairement synonyme de «bon gouvernement».

«RESPONSABILITÉ ILLIMITÉE» DES MINISTRES

Pendant que se manifestait l'idée d'une fonction «publique», on en est venu à conclure que seuls les ministres doivent être directement responsables envers le Parlement et le peuple. Les fonctionnaires demeurent responsables envers leurs ministres de leur intégrité et de leur compétence, à chacun des degrés de la filière hiérarchique des ministères, mais ils sont dégagés de toute responsabilité quant aux conséquences politiques de leurs actes. En retour, ils renoncent à leur droit de participation à toute politique de parti. C'est ainsi qu'on en est venu à accepter, en principe, que les affaires de l'État soient administrées par des fonctionnaires de carrière, politiquement neutres, sous la direction de ministres et de représentants élus.

Depuis que ce principe est reconnu, on accepte l'idée que les ministres sont responsables de tous les actes administratifs du personnel de leur ministère. Jadis, lorsque l'activité d'un ministère était encore relativement restreinte, le ministre pouvait assurer une direction assez suivie, et compatible avec la responsabilité personnelle.

Ces jours sont depuis longtemps révolus, mais le mythe de la responsabilité absolue s'est perpétué par le concours de deux circonstances. D'abord, les gouvernements, a-t-on dit, tiennent leur existence du consentement des administrés, et le choix de chaque votant peut être influencé par ses contacts de tous les jours avec des fonctionnaires. Ensuite, les gouvernements évoluent dans un climat de polémique et c'est une des fonctions principales des partis politiques que de maintenir ce climat en créant maints chevaux de bataille—souvent à propos de l'opportunité ou de l'inopportunité de décisions administratives déterminées.

Il s'ensuit que toute administration publique comporte, au moins en puissance, certaines incidences politiques. Même si le fonctionnaire exécute son travail dans la neutralité politique, il sert mal son ministre s'il n'est pas au courant ou ne se soucie pas des conséquences politiques de ses actes. Car en réalité, le ministre, en acceptant une responsabilité politique absolue, mise sa carrière en quelque sorte sur le sens politique des hauts fonctionnaires de son ministère. Le fonctionnaire n'a pas à substituer son propre jugement à celui du ministre; mais il doit être capable de discerner les cas où s'impose une direc-

tion politique. Dans les secteurs subalternes ou techniques de la fonction publique, où les travaux n'ont guère de conséquences politiques, cette direction politique est à peu près inexistante, mais elle devient de plus en plus nécessaire chez les hauts fonctionnaires à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie. La méthode naturelle de sélection, au sein de la fonction publique, favorise donc l'ascension des fonctionnaires qui ont su saisir intuitivement le côté politique de leurs fonctions.

La responsabilité illimitée des ministres, individuellement ou collectivement, s'accompagne d'une autorité correspondante. Ils possèdent donc le pouvoir très réel—même s'ils se gardent le plus souvent d'en user—d'intervenir à propos de toute question administrative et de «faire savoir à leurs fonctionnaires ce que le public ne tolérera pas».

MINISTRES ET HAUTS FONCTIONNAIRES

Bien que les ministres soient responsables de l'activité de leur ministère sous tous ses aspects et qu'ils y soient en conséquence intéressés, ils ne sont généralement pas des administrateurs professionnels, ni par expérience ni par inclination. Leur force tient plutôt à leur habileté politique foncière qui leur permet de démêler l'écheveau des attitudes et des réclamations publiques, et de tracer dans ses plus grandes lignes la politique à laquelle les fonctionnaires de leur ministère doivent s'en tenir.

Pour ce qui est du contrôle réel de l'activité du ministère, le ministre doit donc s'en remettre au sous-ministre, son premier adjoint administratif de carrière. Cette délégation s'avère plus nécessaire à mesure que l'activité devient plus étendue et plus complexe. En fait, un rapport d'égalité sinon d'association s'impose entre les deux. Le ministre qui tente réellement d'administrer son ministère y parviendra peut-être à cause d'une expérience ou d'aptitudes spéciales. Mais à notre époque, étant donné l'étendue et la complexité de l'activité au sein d'un ministère, il ne peut s'occuper personnellement des détails administratifs sans négliger son rôle politique essentiel qui consiste à tracer la ligne de conduite générale. Conseillers indispensables des ministres en matière de politique générale au sein du ministère, les sous-ministres ne peuvent échapper à la pleine responsabilité personnelle qui leur incombe dans la gestion des affaires courantes.

Il faut toujours se rappeler que les hauts fonctionnaires jouent un rôle constitutionnel au sein du gouvernement. Ils n'ont aucune responsabilité à l'égard de la politique générale du gouvernement, mais parce qu'ils n'adhèrent à aucun parti, ils jouent par le fait même un rôle inestimable dans un régime de gouvernement de partis. C'est grâce à eux que le transfert des responsabilités

s'opère d'un parti à un autre ou, au sein d'un même gouvernement, d'un ministre à un autre sans que la continuité administrative en soit compromise.

Dans certains pays, la loi confère à de hauts fonctionnaires permanents une autorité indépendante (qui s'accompagne d'une responsabilité personnelle correspondante) à l'égard de fonctions administratives déterminées. Les exemples en sont rares sous les régimes parlementaires semblables à celui du Canada. De toute évidence, il importe en pareil cas que le pouvoir législatif et que le peuple dans son ensemble soient disposés à libérer les ministres de leurs responsabilités politiques habituelles à l'égard de ces fonctions. Autrement il surgirait entre eux et leurs fonctionnaires une source possible de conflits, au détriment de la bonne foi et de la confiance mutuelle qui doivent caractériser leurs rapports.

En définitive, il ne peut y avoir de répartition précise et formelle de l'autorité entre ministres et hauts fonctionnaires. Leur association doit reposer sur une série d'arrangements pratiques et appropriés qui ne sauraient se plier à aucune formule législative uniforme. Dans le présent rapport et dans les suivants, vos commissaires proposent un concept de gestion qui, espèrent-ils, s'impose à la fois aux chefs politiques, aux administrateurs et à la population par sa logique et sa concordance avec les besoins de chacun de ces groupes.

4

CROISSANCE ET TRANSFORMATION

DU GOUVERNEMENT

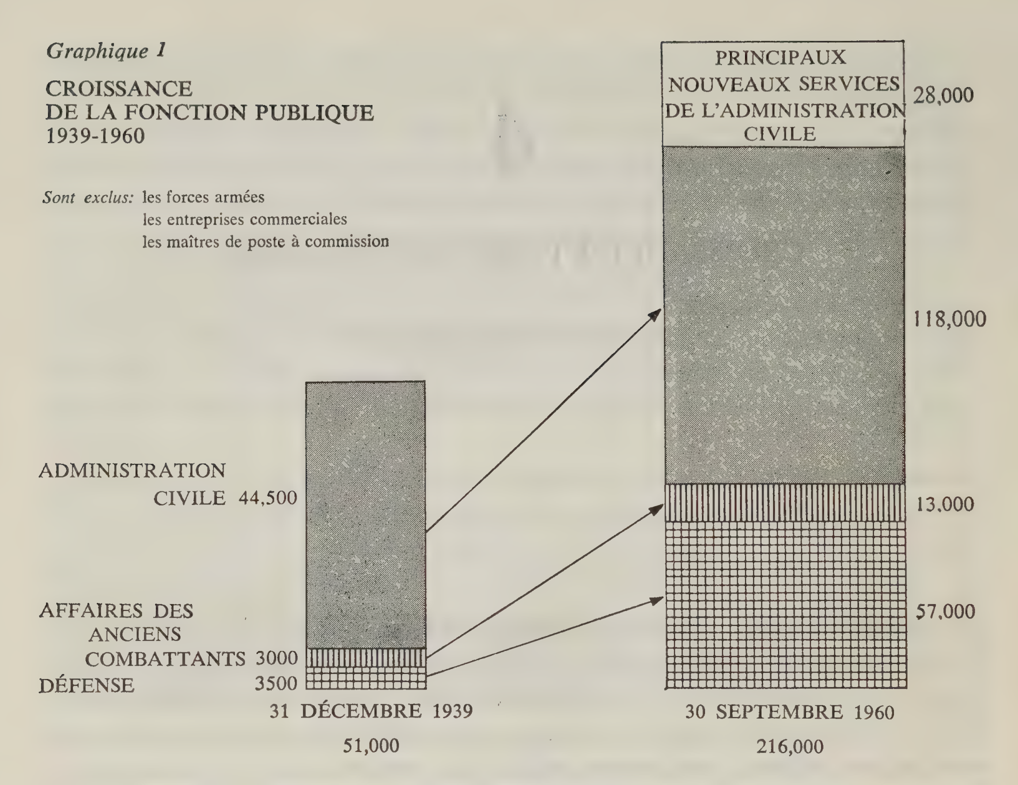
Au cours du siècle de croissance rapide et soutenue qui a suivi l'établissement du gouvernement canadien dans sa forme actuelle, les transformations économiques et sociales ont créé de nouveaux besoins publics qui ont influé sur le rôle de tous les gouvernements. En même temps, on a trouvé de nouvelles ressources pour répondre aux besoins publics. Les mesures que le gouvernement a prises en conséquence ont modifié l'orientation de l'expansion canadienne et en ont accéléré le rythme. Au cours de ces modifications, le rôle du gouvernement et la nature même de son activité ont changé du tout au tout. Mais il a fallu beaucoup de temps pour que les concepts et les méthodes d'administration s'adaptent aux nouvelles circonstances.

L'EXPANSION RAPIDE DU GOUVERNEMENT

L'expansion du gouvernement du Canada apparaît de façon frappante dans la croissance de la fonction publique et dans l'augmentation des dépenses du gouvernement.

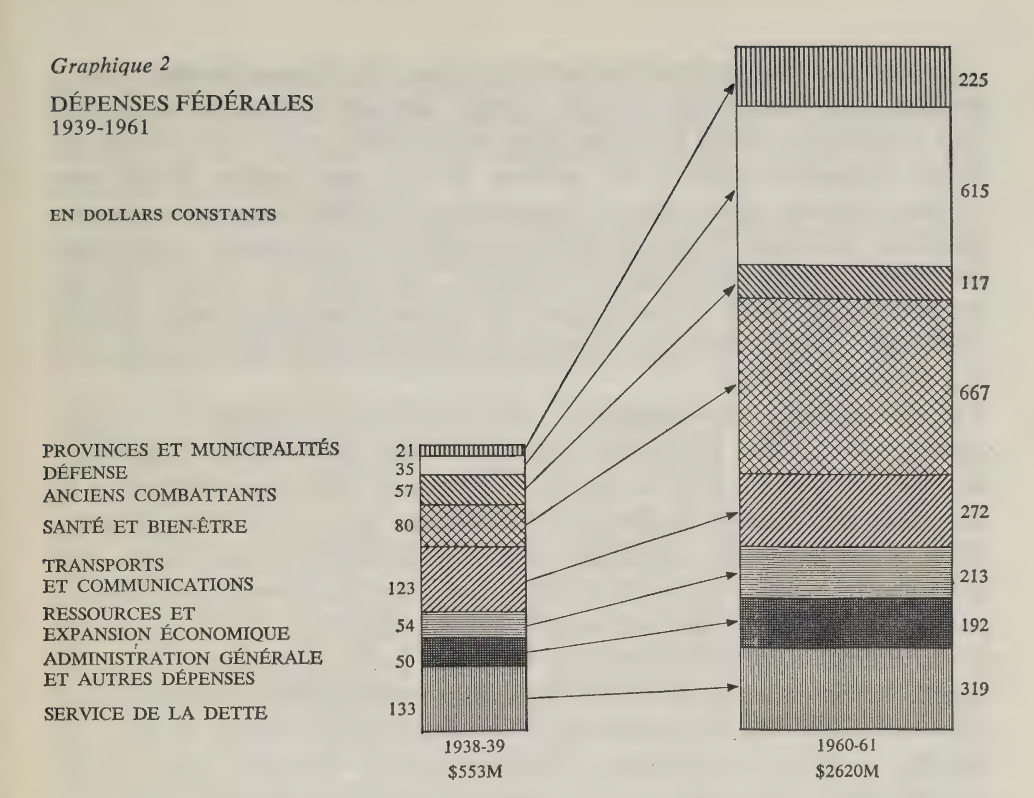
En ce qui concerne les premières années, les renseignements statistiques sont malheureusement incomplets; même aujourd'hui, peu de données sont compilées sur une base uniforme pour toute la fonction publique. Il est possible, toutefois, de discerner cette expansion dans ses grandes lignes (voir graphique 1).

En près d'un demi-siècle, du début de la première Grande Guerre jusqu'à 1960, le secteur civil des services publics (les sociétés essentiellement commer-



ciales et le personnel des bureaux de poste à commission sont exclus de tous ces calculs) a presque décuplé: son effectif a passé de 24,000 employés en 1913-1914 à environ 216,000 en 1960, dont 188,000 à temps continu. Pendant la même période, la population du Canada a augmenté de deux fois et demie. Le taux d'accroissement du secteur civil de la fonction publique fédérale a donc progressé à un rythme quatre fois plus rapide que celui de la population.

Durant la première Grande Guerre, l'effectif de la fonction publique a doublé. Un tiers de l'augmentation du temps de guerre a été éliminé au cours des années 1920-1925, mais en 1939, l'effectif était remonté à son niveau de 1920. A ce moment-là, c'est-à-dire au début de la seconde Grande Guerre, la fonction publique employait un pour cent de la population active comparativement à un peu moins de un pour cent en 1914. Durant la seconde Grande Guerre cependant, le nombre des fonctionnaires civils a plus que triplé; à la fin des hostilités, il représentait trois et demi pour cent de la population active. Immédiatement après la guerre, on a noté un léger fléchissement auquel la crise de Corée a mis fin. Depuis 1950, la fonction publique a continué de s'accroître au même rythme que la population active et employait encore près de trois et demi pour cent de celle-ci en 1960. C'est indiscutablement l'année 1939 qui a marqué le



point décisif et il faut bien reconnaître que la fonction publique du Canada, telle qu'elle existe en ce moment, est dans une large mesure le produit des deux dernières décennies.

Si l'on y regarde de plus près, on constate que c'est à la menace de guerre, à la guerre et aux suites de la guerre qu'il faut attribuer l'augmentation de près de quarante pour cent dans le personnel depuis 1939. En outre, vingt pour cent provient de ce que le gouvernement fédéral a assumé de nouvelles fonctions civiles d'importance majeure qui lui étaient pratiquement étrangères en 1939: assurance-chômage et service de placement, allocations familiales et pension générale de vieillesse, soutien sur une grande échelle de programmes d'habitation, exploitation de l'énergie atomique, contrôle de la circulation aérienne et recherches dans la haute atmosphère.

Ainsi l'augmentation de l'effectif, qu'on peut attribuer à des secteurs civils où le gouvernement du Canada était déjà engagé avant la seconde Grande Guerre, représente un peu plus de quarante pour cent. Encore faut-il dire que ces services d'avant-guerre emploient aujourd'hui, en chiffres ronds, deux fois et demie autant de fonctionnaires qu'en 1939 bien que la population n'ait augmenté que de deux tiers depuis ce temps.

Les dépenses du gouvernement ont suivi à peu près la même tendance (voir graphique 2). Elles étaient en 1961, compte tenu des prestations de sécurité pour la vieillesse, douze fois plus fortes qu'en 1939, soit 6,550 millions de dollars comparativement à 553 millions. Si l'on tient compte du fait que l'argent n'a plus la même valeur, l'augmentation en dollars constants a presque quintuplé. En faisant la part de l'accroissement de la population, les dépenses par habitant, mesurées en dollars constants, ont triplé. Le revenu réel par habitant ayant presque doublé pendant ces années, le fardeau financier fédéral supporté par les contribuables canadiens a passé de treize à environ vingt pour cent du revenu moyen.

Comme on pouvait s'y attendre, le coût plus élevé de la défense et les conséquences des dernières guerres comptent pour trente pour cent de l'augmentation. Le coût plus élevé du service de la dette nationale, autre héritage de la seconde Grande Guerre, compte pour plus de onze pour cent de cette augmentation. Ainsi le fardeau attribuable aux tensions internationales et aux dernières guerres représente plus de quarante pour cent de l'accroissement des dépenses. Les paiements aux provinces et aux municipalités, fortement majorés par les ententes du temps de guerre et de l'après-guerre, représentent une autre tranche de sept pour cent. Le coût des nouvelles responsabilités importantes que le gouvernement fédéral a assumé en 1939, notamment en matière de santé, de bien-être social et de logement, représente environ vingt-cinq pour cent du total. En fait, le pourcentage de l'augmentation qu'on peut attribuer à des fonctions civiles que le gouvernement fédéral assumait déjà avant la guerre s'établit à moins de trente pour cent. De 1939 à 1961, le coût de ces services par habitant, calculé en dollars constants, a augmenté d'environ quatre-vingts pour cent, soit à un rythme légèrement inférieur à celui de l'accroissement du revenu moyen.

Présentée sous cette optique, la croissance du gouvernement apparaît beaucoup moins phénoménale. Néanmoins, en termes absolus, elle demeure impressionnante; elle a donné naissance à des problèmes majeurs d'adaptation en ce qui concerne la gestion de l'appareil administratif, problèmes qui pour la plupart sont encore ignorés.

COMPLEXITÉ CROISSANTE

La transformation du rôle du gouvernement, qui a accompagné son expansion, n'a fait que compliquer le processus d'adaptation.

On a souvent répété que cette transformation a marqué le passage d'une attitude passive de laisser-faire à une attitude positive nettement favorable à l'épanouissement de l'économie et à la prospérité du peuple. Cependant, le régime

classique du laisser-faire n'a jamais pris pied au Canada. La Confédération elle-même était dans une large mesure envisagée comme un outil d'expansion économique; dès le début, le gouvernement du Canada s'est toujours soucié de l'essor économique du pays.

Sous ce rapport, le rôle fondamental du gouvernement est resté le même. Mais après avoir assumé des fonctions relativement simples au 19e siècle, le gouvernement a dû s'engager de plus en plus à fond dans une économie de plus en plus complexe et recourir à une gamme toujours plus étendue de moyens, directs et indirects, généraux et particuliers, pour aiguillonner, soutenir, protéger, réglementer ou contrôler l'économie. Il lui a fallu se renseigner chaque jour davantage sur la situation et sur les perspectives de tous les secteurs de l'économie, prévoir le contrecoup de ses programmes et de ses projets sur chaque secteur et, enfin, mesurer et régler les effets combinés de plus en plus complexes de sa politique et de ses initiatives. La liste pourrait être allongée indéfiniment: politique fiscale et monétaire, tarif douanier, taxes de vente et d'accise, régime de l'impôt sur le revenu, programmes et services de transport, subventions, lois sur les brevets et les droits d'auteur, travaux de recherches, réglementation des normes de qualité et des pratiques commerciales restrictives, encouragement des ventes à l'étranger et de la consommation domestique, crédits et garanties à l'exportation, et ainsi de suite. Bon gré mal gré, le gouvernement est devenu le grand régulateur de la vie économique du pays.

Les fonctions traditionnelles du gouvernement,—maintien de l'ordre, direction des affaires extérieures et de la défense nationale—ont aussi tendance à se compliquer. Le crime, sa prévention et son dépistage utilisent toujours davantage des méthodes systématiques et techniques; les notions nouvelles de pénologie sont en voie de transformer l'attitude adoptée vis-à-vis des criminels. La diplomatie s'est compliquée du fait d'abord de l'aggravation des tensions internationales, de la désintégration des empires coloniaux, de la naissance de nouveaux États et de la prolifération des organismes et des programmes internationaux. En même temps, par suite du développement de la vie économique et de l'immixtion plus grande et plus directe du gouvernement dans les affaires économiques, chaque pays a vu s'élargir le champ de son activité internationale, et les points de contact entre les sphères d'activité respectives se sont multipliés. Pour le gouvernement du Canada, ces phénomènes se sont traduits par un décuplement d'effectifs au ministère des Affaires extérieures depuis 1939 et par l'établissement hors du Canada de bureaux relevant de nombreux ministères et organismes que l'on considère généralement comme responsables des affaires domestiques.

L'évolution de la politique de défense nationale a été particulièrement remar-

quable. Même au cours des années 30, la défense nationale du temps de paix ne comportait encore que le maintien d'un noyau de forces armées, largement isolées de la vie civile du pays, et que l'exploitation de deux arsenaux pour la fabrication d'armes peu évoluées. Une modeste part de la richesse nationale suffisait pour répondre à ces besoins. A l'heure actuelle, sous la pression de fortes tensions internationales et des progrès technologiques, les forces armées puisent abondamment dans la population active du pays, en particulier parmi les spécialistes scientifiques et techniques; l'équipement se démodant rapidement, la demande absorbe une part appréciable de la production industrielle du Canada et influe sur le rythme d'évolution et sur l'orientation d'un large secteur de l'industrie. A cause de la menace d'une destruction catastrophique et quasi universelle, presque tous les secteurs du gouvernement se partagent la responsabilité de certains aspects des préparatifs de défense. Et c'est par les forces armées elles-mêmes et leur appareil administratif atteignant des dimensions égales à celles de tout l'appareil civil du gouvernement que le contrecoup de cette transformation est le plus directement ressenti.

Dans un domaine relativement nouveau, celui du bien-être social, l'intervention fédérale peut revêtir deux formes: les services directement fournis à la population et les activités qui ont des conséquences indirectes en influant sur la répartition nationale des revenus et des dépenses. Les deux aboutissent à des répercussions administratives radicalement différentes.

Depuis le début du siècle, le gouvernement fédéral a élargi les cadres des services éducatifs, médicaux et sociaux qu'il dispense à des groupements particuliers: Indiens, Esquimaux, anciens combattants, personnes à charge des militaires, immigrants et marins. Il a aussi exécuté des travaux de recherche et d'éducation populaire en matière de santé, de bien-être, de logement et d'urbanisme. Enfin, il s'est engagé dans la construction et l'administration d'écoles, d'hôpitaux, de laboratoires et d'institutions de soins à domicile, ainsi que dans le recrutement d'instituteurs, de médecins, d'infirmières, de travailleurs sociaux et d'autres professionnels et techniciens nécessaires à l'exécution de ces programmes.

D'autre part, depuis vingt ans, trois catégories générales de services indirects de bien-être social ont tendance à s'étendre de plus en plus. Ce sont: premièrement, les paiements de transfert, comme les allocations familiales et la pension de vieillesse, par lesquels le gouvernement procède en réalité à une redistribution du revenu; deuxièmement, la gamme de plus en plus vaste de subventions, de prêts à faible intérêt et d'assurance hypothécaire par lesquels le gouvernement influe sur la répartition de la dépense nationale dans le but d'établir des normes plus acceptables de santé, de logement et d'enseignement en même

temps que de promouvoir les progrès des sciences et des arts; troisièmement, les plans à participation, comme l'assurance-chômage, par lesquels le gouvernement cherche à mettre les particuliers à l'abri de la misère.

Ces trois types de programmes coûtent beaucoup moins cher au gouvernement fédéral que les services directs. Dans les trois cas, les installations et les spécialistes nécessaires sont à la charge des autorités provinciales ou municipales, ou à la charge du public en général. A mesure que l'État-providence étendra plus loin sa tutelle, il est probable que le gouvernement fédéral participera de moins en moins activement aux services directs; déjà on se demande s'il ne faudrait pas discontinuer certains services médicaux par suite de la mise en œuvre, partout au pays, de plans d'hospitalisation partiellement financés par le gouvernement fédéral.

Un autre aspect de la transformation subie par l'activité gouvernementale mérite une attention particulière: l'influence croissante que le gouvernement lui-même exerce sur l'économie, du fait que c'est lui qui, au pays, investit le plus de capitaux et achète le plus de biens immobiliers, de fournitures et de services. On reconnaît depuis quelques dizaines d'années les répercussions économiques du budget national et de la politique des investissements publics. Mais comme le champ d'activité du gouvernement continue de s'élargir, d'autres effets plus précis deviennent évidents, dont les suivants: le contrecoup de la politique d'achat sur le rythme d'expansion et sur l'orientation de certaines industries et de certaines régions; les répercussions de sa politique d'utilisation des terrains et de la construction sur l'évolution du développement urbain dans les collectivités où il est un des principaux propriétaires ou occupants; l'influence qu'il peut exercer sur les fluctuations saisonnières du marché de l'emploi par l'échelonnement de ses achats et de ses programmes de construction. De plus en plus, les méthodes administratives par lesquelles le gouvernement répond à ses besoins matériels deviennent en soi des questions d'importance économique et sociale.

PROLIFÉRATION DES CONTRÔLES

L'expansion du gouvernement fédéral était à peine amorcée que déjà l'appareil administratif et les méthodes montraient des signes de faiblesse. Ministres et sous-ministres en particulier étaient incapables d'exercer une surveillance appropriée sur l'affectation des fonds et du personnel. On a voulu obvier à ce mal en imposant aux ministères des régies extérieures à l'égard du personnel et de la finance.

On s'est concentré d'abord sur la pratique acceptée et répandue du patronage politique dans les nominations et l'avancement au sein de la fonction

publique; peu après la Confédération, ce favoritisme a suscité des protestations de la part des employés de la fonction publique. Avant la première Grande Guerre, ses adversaires n'ont guère eu de succès, bien que la Loi de 1908 ait établi une Commission du service civil munie de certains pouvoirs limités de nomination et qu'elle ait introduit le système des concours d'admissibilité comme mode de sélection. La loi comportait tellement de réserves qu'elle resta dans une large mesure lettre morte au temps de la rapide expansion de la fonction publique durant la première Grande Guerre. Les exigences de l'administration du temps de guerre firent mieux comprendre le besoin croissant d'obtenir les services de personnes compétentes. Il en résulta la Loi du service civil de 1918 dont les principes ont été de nouveau consacrés par la nouvelle Loi de 1961.

Le régime de 1918 consacrait deux principes fondamentaux: un fonctionnarisme de carrière fondé sur la compétence et une fonction publique unifiée. Le premier principe, reconnu à demi seulement par la Loi de 1908, limitait l'autorité traditionnelle des ministres sur tous les aspects de l'administration. On leur enlevait le pouvoir de présider aux nominations et aux promotions pour le confier à la Commission du service civil composée de trois commissaires responsables directement envers le Parlement et que seul le Parlement pouvait destituer. Le recrutement des fonctionnaires devait se faire par voie de concours et la Commission devait recourir aux moyens qu'elle jugeait appropriés pour mesurer la compétence des candidats à l'avancement. En même temps, l'activité politique de parti était interdite aux employés du gouvernement.

Les vastes pouvoirs conférés à la Commission du service civil—examen préalable de toute proposition relative au mode d'organisation des ministères comme condition essentielle de leur approbation par le gouvernement, contrôle des classifications, recommandations des échelles de traitements et préparation des règlements relatifs à plusieurs autres questions—attestent qu'on visait à la création d'une fonction publique unifiée. Mais en réalité, cette mesure législative confondait l'unité et l'uniformité. Lorsqu'il devint évident par la suite que plusieurs secteurs de la fonction publique ne se prêtaient pas à ce traitement uniforme, il fallut les soustraire à l'application de la loi. Par ce fait, on renonçait à la fois aux sauvegardes contre le favoritisme et à l'objectif d'une fonction publique unifiée.

Il convient également de noter que la Loi de 1918 consacrait sans équivoque le principe d'un «service civil» assujetti sous tous ses aspects au contrôle et à la direction du Parlement. Son caractère de service «public» était donc reconnu. Au Royaume-Uni, au contraire, la fonction publique demeure

encore aujourd'hui régie par des décrets du Conseil suivant le concept traditionnel que le service civil est celui de Sa Majesté.

Un fait passa inaperçu—ou du moins sans heurt—au Canada en 1918: le nouveau régime dépouillait les ministères de tout pouvoir officiel à l'égard de la sélection, de l'organisation, de la classification, de la rémunération ou de l'avancement de leur personnel. Pourtant, malgré cela, ce régime fut alors bien accueilli par les ministères et il conserva leur faveur pendant les années qui suivirent. Il est incontestable qu'il avait atteint son but immédiat: l'élimination du favoritisme de presque toute la fonction publique. Pour atteindre cet objectif, on semblait disposé à y mettre le prix.

Durant les dix années qu'a duré le nouveau régime, les fonctions du gouvernement fédéral sont demeurées à peu près les mêmes et le nombre des employés a effectivement diminué. Au cours des années 30, l'expansion a été modeste et graduelle. Pendant la grande crise économique, les postes de fonctionnaires étaient évidemment recherchés et la tâche principale consistait non pas à attirer des sujets doués mais à choisir parmi de nombreux candidats compétents. Par contre, l'expansion fut extraordinaire au cours de la seconde Grande Guerre; mais les restrictions imposées par la centralisation de l'autorité furent minimisées par le recours fréquent, dans un climat constant d'urgence, à des expédients temporaires pour l'organisation et le recrutement du personnel administratif du temps de guerre. Ce n'est que pendant la période d'après-guerre, par conséquent, que le régime de 1918 fut vraiment mis à l'épreuve quant à son aptitude à répondre aux besoins administratifs d'une fonction publique étendue, complexe et, après 1949, en pleine croissance.

Dans les années qui suivirent la centralisation de l'autorité en matière de contrôle de l'administration du personnel, un régime semblable de contrôle financier fut institué. La cause en fut la crise économique à la fin des années 20, et le changement de gouvernement en 1930 en fournit l'occasion.

Jusqu'en 1930, l'affectation des fonds publics relevait de la Loi de 1878 sur le revenu consolidé et la vérification; sous le régime de cette loi, le contrôle des dépenses par les ministères était si lâche que les limites des crédits étaient fréquemment dépassées. En outre, on ne conservait aucun dossier central des comptes en suspens; un relevé effectué en 1930 révéla des engagements dépassant appréciablement les disponibilités. On constata, par exemple, que le gouvernement était trois ans en retard dans le paiement de ses dettes à ses fournisseurs de mobilier. Ces découvertes, accompagnées de la chute des revenus occasionnée par la crise, conduisirent en 1931 à un remaniement de la Loi du revenu consolidé et de la vérification; on centralisa alors le contrôle des opérations financières des ministères.

La Loi de 1931 créait une nouvelle fonction, celle de Contrôleur du Trésor qui était chargé de s'assurer que les fonds votés par le Parlement étaient affectés aux fins voulues dans les limites des crédits approuvés. Ce nouveau fonctionnaire était tenu de conserver un registre permanent des engagements et des émissions de chèques, de passer au crible toutes les dépenses des ministères afin de s'assurer que chacune était dûment autorisée et de conserver pour chaque ministère les comptes détaillés des autorisations, des engagements et des paiements.

Vers la même époque, un resserrement général de la surveillance se manifesta dans les diverses méthodes administratives; bien qu'on visait à une plus grande uniformité, on cherchait avant tout à réaliser des économies. Cette surveillance retomba peu à peu sur le conseil du Trésor, comité de ministres établi en 1867 et reconnu par la loi en 1869. Sorte de comité du Cabinet affecté aux questions de finance, de comptabilité et d'administration générale, le conseil du Trésor avait été en fait relativement inactif avant 1931; il se réunissait une fois par mois ou même moins souvent et s'occupait de questions de détail comme la reclassification des postes, les frais de voyage et de déménagement et les prestations de pension. Au cours des années 30, cependant, son champ d'action s'est graduellement élargi et sa surveillance minutieuse s'est étendue à toute une kyrielle de questions intéressant le personnel et l'administration générale. Ses règlements, édictés sous forme de décrets en conseil ou de décisions du conseil du Trésor, prirent de plus en plus d'ampleur et devinrent un des guides principaux du personnel toujours plus nombreux du Contrôleur du Trésor lors de la vérification préliminaire du budget des ministères.

Jusqu'à 1951, une responsabilité administrative majeure—le contrôle des contrats—resta entre les mains du Cabinet lui-même. Avant le début de la seconde Grande Guerre, le Cabinet se contentait d'examiner les projets de contrats touchant les travaux publics; les ministères jouissaient d'une liberté à peu près complète pour l'achat de fournitures. A partir de 1939, cependant, la plupart des contrats de fournitures de guerre furent soumis à l'examen du Cabinet et, à partir de 1951, le contrôle de tous les contrats passa au conseil du Trésor. Tous les projets de contrats importants pour l'achat de terrains, la construction d'ouvrages et d'immeubles ou l'achat de fournitures et de services exigèrent désormais l'approbation expresse du Conseil; tous les autres contrats furent assujettis à ses règlements.

Dans une large mesure, la liberté des ministères à l'égard de l'acquisition de locaux, d'équipement et de fournitures fut réduite encore davantage par l'obligation de s'adresser, pour satisfaire à leurs besoins, à d'autres ministères ou organismes comme les Travaux publics, les Impressions et la papeterie publi-

ques et la Production de défense qui, à des degrés divers, portaient jugement sur le bien-fondé de ces besoins. Ces ministères, de leur côté, furent eux-mêmes assujettis au contrôle imposé par le conseil du Trésor.

Bref, le régime de contrôle établi entre 1918 et 1951 fut impressionnant et unique en son genre. Mis en regard des objectifs les plus immédiats, il fut lui aussi incontestablement efficace; les normes de probité du gouvernement du Canada touchant l'affectation des fonds et du personnel sont élevées. Mais une bonne administration ne se contente pas d'éviter le péché; cette attitude calviniste à l'endroit de l'administration publique, bien conçue pour écarter les mauvais administrateurs, devait fatalement se révéler extrêmement déroutante pour les bons.

Ce régime de contrôle, de par sa nature même, tend à se maintenir indéfiniment. En dépouillant les ministères de l'autorité essentielle à la bonne gestion de leurs propres affaires, il a émoussé chez eux le sens de la responsabilité. Chaque nouvelle preuve d'irresponsabilité au sein des ministères semble avoir été interprétée comme la confirmation de l'opportunité des contrôles déjà existants et comme une invitation à en établir de nouveaux.

La situation s'avère encore plus grave si l'on considère l'attitude typique des fonctionnaires des organismes de contrôle dont la carrière s'est déroulée entièrement au sein de ces organismes. Isolés des ministères, ces organismes se sont montrés très méfiants à l'égard de la compétence et de l'intégrité des ministères et trop portés à mettre en doute ou même à renverser les décisions de ceux-ci sur des questions d'ordre pratique. S'attribuer le monopole de la vertu a été leur plus grand péché.

Heureusement pour le Canada, pendant les années où ce régime de contrôle a été mis sur pied, la fonction publique a réussi à attirer un certain nombre d'administrateurs exceptionnellement doués, résultat attribuable, il faut le reconnaître, à la Loi de 1918 sur le service civil. Bien que le régime le plus parfait ne puisse racheter une direction incompétente, de bons administrateurs peuvent surmonter presque tous les obstacles que leur suscite une mauvaise organisation. Mais l'efficacité peut en souffrir énormément.

RESSOURCES ET TECHNIQUES NOUVELLES

Tout comme la portée et le caractère changeants de l'activité fédérale doivent répondre au caractère et aux besoins changeants de la population canadienne, le mode d'organisation du gouvernement et ses méthodes doivent profiter des ressources et techniques nouvelles à mesure qu'elles deviennent disponibles.

Les progrès technologiques rapides survenus depuis un siècle ont transformé l'administration tout autant que la production, la distribution et les normes gé-

nérales de richesse et de bien-être. Le télégraphe, le téléphone, la machine à écrire, et d'autres inventions mises au point assez tôt ont élargi le champ d'action d'une administration efficace et donné naissance à de nouvelles méthodes d'organisation. Sans les machines de bureau, beaucoup de programmes majeurs du gouvernement, comme les allocations familiales, la pension de sécurité de vieillesse et les services de statistique, représenteraient des fardeaux administratifs insupportables. Ces machines ont aussi rendu de grands services en tant qu'outils de gestion interne. La mise au point de calculatrices électroniques a fait franchir un pas de plus au processus de la transformation technologique de l'administration. En rendant facilement accessibles, sous n'importe quelle forme, des sources d'information singulièrement élargies, la nouvelle technologie continue de reculer les frontières de l'efficacité à un rythme qui s'accélère rapidement.

La nécessité d'une adaptation immédiate des modes d'organisation et des méthodes administratives découle inévitablement de cette transformation technologique. On se rend compte de plus en plus que les nouveaux dispositifs ou systèmes ne sont au fond que des outils commodes qui ne sauraient remplacer le cerveau humain. Pour les administrateurs, ils ouvrent de nouveaux horizons et créent de nouvelles responsabilités. Ces systèmes n'exigeront pas que les exécutants se déplacent, mais qu'ils se préparent à des tâches plus exigeantes. Et à cause du coût élevé de leur opération et de leur appétit gargantuesque, leur effet principal sur le mode d'organisation est de créer de nouveaux «ateliers» administratifs—des centres de manipulation des données qui peuvent répondre avec une souplesse croissante aux demandes des administrateurs et des exécutants à tous les échelons de l'organisation.

Puisque le gouvernement est l'institution la plus importante de la collectivité, il subira nécessairement à la longue le plus fort contrecoup de cette technologie nouvelle. C'est aussi pour lui que la réadaptation sera le plus difficile. Aux paliers supérieurs de la fonction publique, il importe qu'on se rende compte toujours davantage des services que les machines peuvent rendre et des conséquences administratives de leur utilisation.

La maturité et le degré de plus en plus avancé de l'évolution de l'économie canadienne, qui font retomber tant de nouvelles responsabilités sur le gouvernement fédéral, doivent aussi exercer une profonde influence sur les méthodes de travail que celui-ci utilise. La gamme sans cesse croissante de services, de qualifications professionnelles et de produits que fournit l'entreprise privée doit entrer en ligne de compte quand le gouvernement doit décider comment il peut le mieux satisfaire à ses besoins de services et de fournitures. Les travaux courants doivent faire l'objet d'un examen continuel en vue de déterminer quels

sont les cas où l'abandon de sources intérieures d'approvisionnement établies de longue date pourrait motiver ou peut-être favoriser l'établissement de sources extérieures. Il faut aussi tenir compte des services de plus en plus nombreux que fournissent d'autres échelons gouvernementaux au Canada.

La thèse de l'adjudication de contrats à des fournisseurs de l'extérieur repose non pas sur l'idée que ces fournisseurs sont nécessairement plus sûrs ou plus efficaces, mais sur le fait que le gouvernement doit se préoccuper avant tout d'atteindre les buts de sa politique générale. Les moyens qui lui permettront de réaliser ces objectifs ne sont, en mettant les choses au mieux, que d'importance secondaire; s'ils s'en préoccupaient, les ministres et les administrateurs ne feraient que détourner leur attention de leur but premier. La plupart des entreprises du gouvernement sont sans doute dictées par des besoins concrets, et nécessaires à l'application de sa politique, mais toutes choses étant égales par ailleurs, il vaut mieux acheter que fabriquer afin d'empêcher le gouvernement d'étendre trop loin son activité et afin de renforcer le secteur privé de l'économie.

La diversité croissante de la vie économique canadienne a suscité une concurrence de plus en plus active entre le gouvernement et l'entreprise privée pour le recrutement de personnes compétentes en matières administrative, professionnelle et technique. Il a fallu en conséquence accorder une plus grande attention aux attraits d'une carrière dans la fonction publique; c'est ce qui explique, par exemple, l'établissement d'un Bureau d'étude des traitements chargé d'examiner les tendances qui se manifestent dans le secteur privé. En outre, des phénomènes comme le syndicalisme, les formules nouvelles de relations industrielles et les programmes tant publics que privés de sécurité sociale intéressent le gouvernement en sa qualité d'employeur. Celui-ci se doit donc de reconsidérer ses rapports avec ses propres employés ainsi que les avantages qu'il leur offre. Avec l'avènement de puissantes associations d'employés dans la fonction publique, le contrecoup de ces événements extérieurs a été fortement ressenti; la Loi de 1961 sur le service civil a tenu compte de cette situation. On ne saurait prévoir l'avenir avec précision, mais il est clair que le paternalisme qui a caractérisé les rapports entre la direction et les employés dans la fonction publique est en voie de céder le pas à de nouvelles méthodes de conciliation mutuelle des intérêts.

L'avènement de grandes sociétés commerciales et industrielles s'est accompagné—il a même été facilité par les facteurs énumérés ci-dessous—de la mise au point d'une variété «d'outils» administratifs: méthodes budgétaires et systèmes de comptabilité permettant de mieux contrôler la répartition des ressources financières et la détermination du rendement, recherches pratiques et

autres méthodes pour l'étude de solutions de rechange et pour la mise au point et l'évaluation de méthodes et de systèmes, moyens améliorés de découvrir et de développer les aptitudes personnelles de façon à éliminer le hasard et le favoritisme. On reconnaît la valeur de la plupart de ces techniques dans certains secteurs de la fonction publique; beaucoup ont été mises en pratique, mais leur utilisation est loin d'être systématique.

Entre le gouvernement et le monde des affaires, il existe évidemment des différences notables. Nous en avons déjà mentionné une: le caractère politique de l'administration publique et les critères d'après lesquels on la juge. Une autre différence évidente tient à ce que, dans l'administration publique, les bénéfices ne sauraient servir de guide pour la répartition des ressources ou pour mesurer le rendement vis-à-vis des concurrents. En dépit de cette distinction apparente, les deux types d'organisation ont la productivité maximum comme but commun. L'objectif immédiat des techniques d'administration mises au point pour être utilisées dans l'industrie est d'atteindre les buts de l'entreprise avec un minimum d'effort. En conséquence, la plupart de ces méthodes peuvent être adaptées aux besoins du gouvernement, compte tenu du fait que les économies et la productivité seront en définitive jugées selon des critères différents.

5

LES TÂCHES DE L'ADMINISTRATION: UNE OPTIQUE NOUVELLE

L'irritation que produit un trop grand souci de contrôle est devenue, au cours des dernières années, de plus en plus manifeste au sein de la fonction publique et de la population. La nécessité la plus pressante consiste à déterminer les tâches administratives dont le gouvernement du Canada doit se charger dans les circonstances présentes et dont il devra se charger dans des circonstances à venir, ainsi qu'à trouver les modes d'organisation et les principes directeurs qui mèneront le plus sûrement à l'accomplissement de ces tâches.

Pour qu'elle soit efficace, l'administration doit répondre à deux catégories de besoins: ceux qui portent sur l'administration des programmes des ministères et ceux qui ont trait à la direction centrale et à la coordination de l'activité gouvernementale.

BESOINS ADMINISTRATIFS DES MINISTÈRES

Les ministères, dont le rôle est de réaliser de façon concrète les programmes du gouvernement, doivent être le point de départ de toute enquête si l'on vise à une plus grande efficacité, à de plus grandes économies ou à une amélioration des services offerts au public.

Le ministère, tel qu'il existe aujourd'hui, est une organisation de grande envergure; il doit assurer à la population, ou en son nom, un grand nombre de services ou se consacrer à des travaux importants en fournissant des locaux et de l'équipement et en répondant aux besoins d'entreprises nouvelles. Son activité revêt plusieurs formes; elle peut être une grande entreprise commerciale,

telle la Poste, ou une agence d'administration de ports, d'aéroports, de laboratoires de recherche et de fermes expérimentales, d'hôpitaux et d'écoles, ou de services de vente, de prêt et d'assurance. Le ministère peut avoir besoin de spécialistes en matière d'achats, de plans et de construction, de transport, de communication, de recherches économiques et sociales, d'analyse statistique, de direction des archives, de manipulation des données ou de relations extérieures. Ces énumérations pourraient être allongées indéfiniment.

Tout accroissement dans l'activité du gouvernement a obligé le ministre à consacrer plus de temps à la formulation des principes de direction. En même temps, cette expansion a compliqué davantage l'appareil administratif et alourdi le fardeau de la direction. En conséquence, il est à peu près impossible aux ministres d'être, au sens réel du mot, les administrateurs de leurs ministères.

En raison de la grande envergure et de la complexité des ministères, il importe de plus en plus de distinguer entre la direction réelle des travaux et la direction de l'administration du ministère. La première exige la connaissance des techniques d'exécution; la deuxième se cantonne dans les fonctions plus générales de l'administration. Confondre les deux fonctions au sein d'un ministère peut être aussi dangereux qu'assimiler les attributions de l'administration d'un ministère à celles des directions centrales.

La distinction entre l'administration et l'exécution est d'importance capitale sur le plan de l'organisation. L'administration porte sur les fonctions dévolues au centre de direction de chaque ministère, quelles que soient son étendue, ses responsabilités vis-à-vis des programmes ou la dispersion géographique de son activité. L'exécution, d'autre part, doit être organisée précisément en fonction de ces considérations. A moins que l'exécution ne soit répartie et qu'il y ait délégation des responsabilités, les administrateurs peuvent être détournés de leur tâche essentielle par des problèmes d'exécution. Là où l'activité comporte des contacts avec le public, les ministères répondront plus sûrement aux besoins de la population et seront par conséquent plus efficaces grâce à la répartition et à la délégation des responsabilités.

Il importe de définir clairement les fonctions de l'administration, c'est-à-dire les tâches qui sont communes à tous les ministères. Voici les principales:

- Conseiller le ministre, avec l'aide du personnel supérieur d'exécution, sur les questions intéressant la politique du ministère et jouer le rôle de l'intermédiaire par lequel les directives que donne le ministre sont communiquées à toutes les divisions.

- Préparer, afin de les soumettre au ministre, les plans de programmes futurs et prévoir les besoins de fonds, de personnel et d'autres ressources.

- Adapter l'organisation du ministère à ses responsabilités vis-à-vis des programmes.
- S'assurer de la disponibilité d'un personnel compétent et des autres ressources nécessaires aux programmes du ministère, conformément aux limites générales imposées par les ministres, et faire la répartition de ces ressources.
- Mettre au point et utiliser les moyens de gestion appropriés à l'activité du ministère.
- Évaluer le rendement des services d'exécution et du personnel administratif lui-même.

Le fait que ces fonctions sont communes à toutes les administrations de ministère signifie, en somme, que le personnel administratif supérieur peut passer indifféremment d'un ministère à un autre. La rotation de ce personnel supérieur peut être très avantageuse en ce qu'elle favorise l'uniformité, qu'elle tend à redresser les imperfections et, d'une façon plus générale, qu'elle est un gage de l'efficacité des ministères et des administrateurs eux-mêmes. Il ne faudrait cependant pas considérer les administrateurs et le personnel professionnel spécialisé comme des castes isolées l'une de l'autre. Les plus hauts postes administratifs doivent être accessibles à tous ceux qui ont les qualités essentielles, c'est-à-dire à ceux qui s'intéressent à la pratique administrative et possèdent les aptitudes requises. Mais les administrateurs ne doivent pas être choisis à cause de qualités professionnelles qui ne se rattachent pas aux fonctions administratives. Il doit y avoir d'autres voies d'avancement ouvertes au spécialiste qui veut mettre à profit ses aptitudes professionnelles.

Certains signes attestent qu'on reconnaît dans une certaine mesure le juste rôle de la haute administration au sein de la fonction publique. Plusieurs ministères ont fait ces dernières années de grands progrès dans l'utilisation de méthodes appropriées de comptabilité et d'autres moyens administratifs. Les organismes de contrôle ont eux-mêmes démontré qu'ils comprennent de mieux en mieux les besoins des ministères: la Loi de 1961 sur le service civil prévoit —et c'est là une de ses principales innovations—que les commissaires peuvent déléguer certains de leurs pouvoirs aux chefs permanents des ministères. Mais en somme, de tels changements sont superficiels et le système général de contrôle reste à peu près intact.

Le recours fréquent à des offices, commissions ou sociétés semi-autonomes démontre clairement que le régime actuel est onéreux, déroutant et improductif. De cette façon, on a renoncé aux méthodes reconnues de contrôle en faveur de modes d'organisation empruntés au secteur privé. Les ministres à qui ces

organismes font officiellement rapport ont eu tendance à se dérober à leur responsabilité en ce qui a trait aux affaires courantes sous prétexte qu'elles relèvent de la direction de ces organismes. Ceux-ci jouissent donc d'une indépendance administrative refusée aux ministères en dépit du fait que, sous bien des rapports, leur activité respective n'est guère différente quant à sa nature ou quant à ses répercussions sur le public.

Quelques organismes sont comptables directement au Parlement; le plus souvent c'est un ministre qui répond pour eux. Bien que les ministres ne participent pas aux décisions courantes de ces organismes, ils sont tenus responsables de la politique générale et de l'efficacité de ceux-ci. Certains pouvoirs ultimes font pendant à cette responsabilité ultime: le choix et la destitution des administrateurs supérieurs, la définition plus ou moins détaillée des objectifs et des lignes de conduite, le contrôle de leurs programmes d'immobilisations et, dans bien des cas, de leur budget d'exploitation, le pouvoir d'exiger à volonté la vérification de leur gestion. Ce sont de fait les seules prérogatives qu'un ministre peut normalement exercer dans la pratique vis-à-vis de son ministère. La tradition et le besoin d'une autorité de dernier ressort exigeront que les pouvoirs officiels et que la responsabilité qui en découle continuent d'être dévolus aux ministres, mais ceux-ci ne devraient être tenus personnellement responsables que de la ligne de conduite et de l'efficacité générale de leurs ministères.

Une autre conclusion, qu'on peut dégager de l'expérience que ces organismes ont permis d'accumuler, est que les contrôles méticuleux auxquels les ministères sont assujettis ne sont essentiels ni à l'efficacité, ni à l'intégrité de leur gestion, ni à leur concordance avec la ligne de conduite générale. Ce qui a été démontré, c'est l'utilité, au sein des entreprises publiques de grande envergure, de nombreux concepts de direction et de méthodes de régie interne mis au point dans le secteur privé de l'économie.

Selon toute probabilité, le recours à ces formes extra-gouvernementales d'organisation est au fond une tentative de résoudre le problème que pose l'évolution du rôle de l'État. Cette évolution s'est opérée également à l'échelon des ministères; l'existence des nouveaux organismes atteste donc qu'on n'a pas réussi à adapter les formules traditionnelles et les concepts dont ils s'inspirent aux circonstances nouvelles.

Par-dessus tout, les ministères devraient, dans des cadres d'attributions clairement définies, être totalement responsables de l'organisation et de l'exécution de leurs programmes et être munis de pouvoirs correspondant à cette responsabilité. Ils doivent être assujettis à des contrôles visant à protéger les intérêts généraux du gouvernement qui doivent l'emporter sur ceux des ministères. Mais ils devraient être libérés de tout contrôle extérieur qui ne s'inspire pas de ce but général.

LES BESOINS DE LA DIRECTION CENTRALE

Bien que les ministères soient les organes principaux d'exécution, chacun d'eux n'est, comme on l'a déjà dit, que la partie d'un tout: le gouvernement du Canada. Leur politique et leurs programmes doivent être comparés à ceux des autres ministères et organismes en vue de leur synchronisation; ils se motivent, en dernière analyse, en fonction de leur utilité non pas à l'égard du ministère lui-même et de ses intérêts particuliers, mais à l'égard de l'intérêt général de la population canadienne. L'argent dépensé n'est pas acquis de plein droit au ministère: c'est de l'argent public. L'ultime critère de son affectation aux yeux du public n'est pas le respect de la loi mais l'efficacité. Le personnel n'est pas à l'emploi du ministère mais fait partie d'une fonction publique unique. Les aptitudes des fonctionnaires doivent donc être développées et utilisées au meilleur intérêt du Canada. Ainsi, l'autorité de chaque ministère, quelle que soit la mesure dans laquelle il importe de la renforcer, doit être subordonnée aux besoins primordiaux d'unité et de cohésion du gouvernement, compte tenu des intérêts généraux du pays.

Les fonctions les plus importantes du gouvernement consistent:

- A comparer les demandes des contribuables, demandes susceptibles de réalisation par le gouvernement fédéral, à l'acceptation et à la capacité de ces mêmes contribuables à supporter le fardeau financier qui en découle; à définir les limites de l'intervention gouvernementale ainsi que la répartition des charges dans les cadres du plan financier général: le budget annuel.

- A évaluer les répercussions tant immédiates qu'éloignées des programmes existants ou projetés, au point de vue finance, administration et organisation; à évaluer le coût et les avantages de chacun et ses rapports avec d'autres programmes; à déterminer l'ordre de priorité et à répartir les ressources disponibles dans les cadres du plan financier général.

- A établir une politique et des critères régissant l'affectation, dans tous les secteurs du gouvernement, des fonds, du personnel et des autres ressources, en définissant les objectifs à rechercher et les points de repère sur lesquels les ministères doivent se guider, sans viser toutefois à imposer dans le détail l'application d'une politique et de normes administratives.

- A s'assurer que tous les ministères et organismes peuvent compter sur une direction administrative énergique et que les ressources humaines disponibles sont méthodiquement utilisées pour le plus grand bien de l'ensemble de la fonction publique.

- A favoriser l'élaboration et l'application de méthodes efficaces de gestion en vue du contrôle et de l'amélioration des services dans tous les organes de l'État.
- A évaluer l'efficacité générale des ministères et, en particulier, le rendement de leurs administrateurs dans l'accomplissement de leurs fonctions telles qu'elles sont définies ci-dessus.
- A préparer la comptabilité sous une forme répondant aux besoins du Parlement et du pouvoir exécutif, en indiquant la source des fonds publics et leur affectation.
- A adapter les rouages gouvernementaux à des tâches et des objectifs en constante évolution.

Ces fonctions de direction administrative sont évidemment subordonnées à la tâche capitale de la direction politique, laquelle consiste à définir les buts d'intérêt national vers lesquels l'action du gouvernement doit être orientée. Les rouages nécessaires à l'accomplissement de cette tâche s'étendent, de fait, au processus politique entier.

Les fonctions de direction centrale énumérées ci-dessus sont, de toute nécessité, la responsabilité collective de l'ensemble du gouvernement. Mais on ne peut s'acquitter efficacement d'une responsabilité collective que si quelqu'un en particulier est chargé de prendre des initiatives et de s'assurer que les décisions collectives sont exécutées. En réalité, c'est la fonction même de chacun des ministres vis-à-vis de son ministère puisqu'en dernière analyse la politique et les décisions du gouvernement engagent dans tous les cas la responsabilité collective de tous les ministres.

Parmi les fonctions de la direction centrale, seule la préparation du budget a été attribuée, conformément à ce principe, à un membre du Cabinet en particulier, le ministre des Finances. C'est un fait significatif que cette fonction soit, parmi les huit énumérées plus haut, la seule qui ait atteint présentement un degré avancé de spécialisation. Toutes les autres restent entièrement collectives et leurs possibilités demeurent, à des degrés divers, inexplorées.

Dans une société privée, c'est le directeur ou l'administrateur général qui doit s'assurer que ces besoins sont satisfaits. Mais le gouvernement du Canada n'a pas et ne peut probablement pas avoir de directeur général au sens où on l'entend ici. Exception faite du premier ministre, aucun membre du Cabinet ne pourrait occuper ce poste qui lui conférerait certains pouvoirs de contrôle vis-à-vis ses collègues du Cabinet. Pour la même raison, il est clair que ce poste ne saurait être confié à un haut fonctionnaire.

Évidemment, c'est un fait reconnu que le premier ministre occupe un rang

plus élevé que ses collègues au sein du Cabinet, mais d'autres affaires encore plus importantes que la gestion générale de l'administration absorbent presque tout son temps et toute son énergie. Naturellement, il a le sentiment qu'une responsabilité particulière lui incombe à l'égard de l'efficacité générale et du rendement des services de l'État, mais on ne peut s'attendre qu'il s'occupe de questions autres que les affaires très litigieuses ou les problèmes de la plus haute importance.

Depuis la Confédération, le Cabinet a graduellement délégué à son comité statutaire, le conseil du Trésor, les affaires relatives à la gestion centrale. Les fonctions que la Loi de 1951 sur l'administration financière attribuait à cet organisme ressemblent de près aux fonctions de direction centrale qui viennent d'être définies. Un bureau de gestion modelé sur ce concept peut soulager le Cabinet de la plus grande partie de ce travail. Cependant, le conseil du Trésor s'est heurté à deux obstacles.

Premièrement, il se compose de ministres qui, règle générale, assument de lourdes responsabilités vis-à-vis de leurs ministères et ne peuvent consacrer que peu de temps ou d'attention à ce travail.

De tout temps, la direction du conseil du Trésor a été avant tout la responsabilité du ministre des Finances puisqu'aux termes de la loi il en a toujours été le président et que son ministère en a fourni le personnel. Mais en même temps que s'affirmait davantage la nécessité d'une direction centrale énergique, les responsabilités du ministre des Finances à l'égard de son propre ministère allaient s'accumulant et il lui fallait accorder une attention particulière à la politique financière du gouvernement. La politique fiscale et monétaire, les emprunts publics, la gestion du numéraire, la politique économique internationale, l'état de l'économie domestique, et le contrecoup économique de la politique et des programmes du gouvernement ne laissent au ministre des Finances que peu de temps à consacrer aux questions courantes de direction centrale administrative. Sauf durant l'examen annuel des crédits des ministères, travail qui se rattache au budget, les ministres des Finances ont eu de moins en moins le temps de s'occuper des affaires du Conseil.

En conséquence, c'est sur la direction permanente du conseil du Trésor et, en particulier, sur son secrétaire qu'est retombée la plus lourde part du fardeau de la direction centrale. Même si cette transmission involontaire de ces attributions à des fonctionnaires désignés est acceptable—ce qui est fort douteux—elle ne saurait valoir à l'égard des grands problèmes du contrôle des programmes ou de la politique administrative. Ces problèmes, qui surgissent à tout moment, ne peuvent être réglés qu'au niveau ministériel; une direction continue est donc nécessaire de la part d'un ministre dont l'attention n'est pas

détournée, ni les perspectives déformées par les responsabilités d'un ministère.

Nous en concluons qu'il est nécessaire que le conseil du Trésor soit renforcé par la nomination, à sa présidence, d'un ministre qui n'ait pas la charge d'un ministère, afin d'orienter les travaux courants du personnel, d'assurer au Conseil le degré voulu d'initiative et de faire valoir à l'occasion au sein du Cabinet les considérations d'ordre général qui favoriseront la bonne administration.

Le ministre des Finances continuera évidemment de participer aux travaux du conseil du Trésor qui sont liés directement à ses responsabilités budgétaires; il doit être membre *ex officio* du Conseil. Il existe, de fait, une étroite analogie entre ses attributions et celles de cet organisme. Dans son évaluation des plans et programmes des ministères, le Conseil doit tenir compte, entre autres choses, de leurs répercussions probables sur l'économie; il demandera normalement des directives au ministre des Finances à cet égard. Les effets probables sur le montant futur des dépenses occasionnées par des changements que le Conseil peut envisager d'apporter à certains programmes, intéressent de toute évidence le ministre. De plus, c'est l'évaluation des programmes et du rendement des ministères, dont le Conseil s'occupe l'année durant, qui sert de base à l'examen de leurs crédits pour l'exercice financier de l'année suivante. D'autre part, l'ensemble des crédits approuvés est un des éléments que le ministre doit faire entrer dans son budget. Or dans la préparation et l'examen des prévisions, il faut tenir compte de l'avis du ministre quant aux limites appropriées que les dépenses ne doivent pas dépasser. Il faut donc que le ministre des Finances et le président du conseil du Trésor travaillent de concert en tout temps. A cause de ces intérêts convergents à l'égard des affaires financières, le poste de président pourrait être intégré au ministère des Finances et comporter un rang comparable à celui du ministre, mais des fonctions différentes des siennes.

Le deuxième obstacle majeur auquel se heurte le conseil du Trésor provient du fait que, par tradition, la direction des ministères est assujettie à un contrôle minutieux, ce qui oblige le Conseil à examiner environ 16,000 demandes chaque année. Dans ces conditions, le nouveau président du conseil du Trésor passerait tellement de temps à l'étude de cas individuels intéressant les affaires courantes que les tâches essentielles du Conseil ne recevraient guère plus d'attention qu'en ce moment. Afin d'assurer le bon fonctionnement de la gestion des ministères, l'abandon de cette tradition de surveillance est donc essentiel pour permettre au conseil du Trésor de répondre aux besoins d'une direction centrale.

Certaines catégories de décisions des ministères exigeront encore l'approbation expresse du Conseil. Les ministres voudront examiner les projets qui repré-

sentent de très fortes dépenses ou qui précèdent le lancement de programmes majeurs comportant de lourds engagements futurs, directs ou indirects. Mais il importe d'accorder beaucoup plus de latitude aux ministères et de les autoriser à prendre eux-mêmes des décisions à l'égard de tous les besoins courants et périodiques, sans presque tenir compte de leur coût. C'est dans le domaine des affaires courantes qu'on a les plus belles occasions d'éliminer cette surveillance minutieuse. Par exemple, le rajustement des effectifs dans les cadres de programmes approuvés; l'application d'une ligne de conduite et de normes relatives aux locaux, à l'équipement et aux fournitures, aux frais de voyage et de représentation; et les diverses allocations accordées au personnel dans des circonstances spéciales. La règle devrait être de réserver à l'approbation expresse du conseil du Trésor toute affaire intéressant les fonctions essentielles de la direction centrale.

Au moment où les fonctions du conseil du Trésor seront renforcées et son administration courante confiée à un ministre, il y aura lieu de définir à nouveau le rôle et la composition de son personnel.

Il faut reconnaître que la tâche essentielle du personnel est d'aider les ministres à s'acquitter de leurs obligations collectives, compte tenu des normes administratives et de la priorité des programmes. Le Conseil étant rattaché en ce moment au ministère des Finances, son personnel a tendance à consacrer son temps à un examen minutieux des dépenses. En conséquence, les administrateurs des ministères se préoccupent trop de motiver le moindre détail de leur activité et accordent ainsi moins d'attention à leurs fonctions administratives. Il serait souhaitable que ce concept fût abandonné et qu'on se rendît mieux compte de part et d'autre des tâches qui incombent tant à l'administration centrale qu'à la direction des ministères.

L'autorité suprême est dévolue au Cabinet et n'est exercée par le conseil du Trésor que par délégation; le Cabinet peut toujours, à propos de n'importe quelle question, retirer ou annuler cette délégation de pouvoir. S'il décide de se charger lui-même de ces fonctions de direction centrale, le Cabinet doit pouvoir compter sur un personnel semblable à celui qui est au service du conseil du Trésor. Pour cette raison, le personnel du conseil du Trésor devrait passer du ministère des Finances au Bureau du Conseil privé où il serait plus justement associé au Cabinet et au conseil du Trésor lui-même, en qualité de comité du Cabinet.

Il importe aussi de faire une nouvelle évaluation du statut du secrétaire du conseil du Trésor. En tant que principal conseiller officiel du gouvernement à l'égard de la coordination des programmes et des besoins de la fonction publique en ce qui a trait à l'organisation et à l'administration, sûrement son

poste est au moins aussi important que celui des chefs permanents de ministères. Il devrait donc avoir le rang de sous-ministre.

On aurait donc, au sein du Bureau du Conseil privé, deux sous-ministres: le greffier du Conseil privé et le secrétaire du conseil du Trésor. En réalité cependant, leurs rôles et leurs fonctions se complètent. Le greffier est intéressé surtout à la politique générale et le secrétaire aux fonctions de direction administrative.

Il est clair que le personnel du conseil du Trésor, bien que n'ayant aucune responsabilité administrative directe, occupe une situation d'importance capitale puisqu'il examine les programmes et les crédits, qu'il établit la politique et les normes administratives, qu'il évalue le rendement des ministères et qu'il stimule le recours à des méthodes efficaces de gestion dans toute la fonction publique. Il pourrait arriver que ce personnel, chargé de telles fonctions et associé à l'autorité centrale du gouvernement, compromette le juste équilibre qui doit exister entre les obligations et les pouvoirs de la direction centrale et des ministères. Il importe donc de se prémunir contre cette éventualité.

L'édification et le maintien de solides structures administratives au sein des ministères feront contrepoids à toute tentative d'empiètement sur leur autorité par le personnel du conseil du Trésor. Mais l'existence d'un certain antagonisme entre le personnel d'un ministère et celui du conseil du Trésor serait à peine moins dommageable que l'élargissement des cadres du Conseil.

La sauvegarde la plus sûre consiste à s'en tenir rigoureusement à la règle suivant laquelle le personnel du conseil du Trésor doit se composer d'administrateurs expérimentés recrutés par rotation dans les ministères eux-mêmes. Aucun fonctionnaire supérieur ne devrait être appelé à travailler au Conseil avant d'avoir acquis une connaissance pratique de l'administration et avoir fait preuve de compétence et de jugement, de préférence au sein d'un ministère. Le passage au conseil du Trésor devrait être également de courte durée. Les ministères et le Conseil profiteraient l'un et l'autre des avantages de cette rotation qui couperait court à toute velléité, de la part du groupe central, de se décerner le monopole de la compétence.

De plus, l'effectif du conseil du Trésor devrait être limité à un petit nombre de fonctionnaires: l'expérience et les qualités exceptionnelles comptent plus que le nombre. Si l'on abandonne une surveillance minutieuse et souvent machinale et si l'on concentre les efforts du conseil du Trésor sur les fonctions essentielles de direction centrale, le nombre—en particulier chez le personnel subalterne—perd son importance. En outre, le personnel doit se composer de fonctionnaires possédant une expérience administrative générale. Quelques particuliers ou quelques groupes parmi eux devront peut-être se concentrer sur

des aspects déterminés des responsabilités du Conseil, fonction à laquelle leur expérience plus spécialisée les aura préparés. Mais leurs responsabilités ne sont techniques sous aucun rapport; si le personnel a besoin d'aide technique dans l'exécution de son travail, c'est aux ministères et organismes dont les tâches exigent le recours à toutes sortes de spécialistes de haute compétence qu'il lui faudra s'adresser.

Un organisme de direction centrale ne peut guère s'attendre à être populaire parmi les ministères. Bien qu'il ait pour tâche d'encourager dans les ministères une administration énergique et ingénieuse, le Conseil devra parfois freiner leur enthousiasme. Tant que le Conseil se cantonnera dans ses propres fonctions, cependant, il sera respecté comme un élément essentiel du gouvernement. Voué à des intérêts plus vastes et composé de fonctionnaires familiers avec des besoins de l'administration dans les ministères, il sera bien accueilli par les fonctionnaires du ministère qui verront en lui un guide lorsqu'ils seront aux prises avec des problèmes nouveaux et peu connus.

LES SERVICES COMMUNS

L'unité de la fonction publique, qui exige la présence d'une direction centrale, s'étend aussi à la satisfaction des besoins administratifs communs à tous les ministères.

Comme on l'a déjà noté, certaines considérations afférentes à la ligne de conduite générale peuvent influer sur les méthodes administratives auxquelles le gouvernement a recours pour répondre à ses besoins matériels de personnel, de locaux, d'ouvrages de génie, de fournitures et d'équipement. Il peut devenir nécessaire non seulement de fixer des normes applicables à ces méthodes mais aussi d'établir des ministères et organismes de services communs chargés expressément d'assurer qu'on tient vraiment compte de l'intérêt public.

L'établissement de services communs peut aussi être motivé par des considérations d'économies ou par des avantages administratifs. Bien que la détermination des besoins de fournitures et de services fasse nécessairement partie des responsabilités des ministères, la satisfaction matérielle de ces besoins peut n'être qu'une corvée qui gêne l'accomplissement de leurs fonctions essentielles, lesquelles consistent à concevoir et à appliquer des solutions aux problèmes d'ordre public.

Parce qu'il coûte extrêmement cher de s'assurer les services de fonctionnaires à ces fins et qu'il est impossible de les tenir occupés constamment, les unités plus petites éprouvent des difficultés particulières à satisfaire aux besoins qu'elles ont de toute une gamme de services administratifs. Les services communs, quand ils existent, peuvent répondre à certains de ces besoins, mais dans

d'autres cas, la petite unité doit parfois recourir à une organisation de plus grande envergure. Ce problème existe pour certains ministères et organismes à Ottawa, mais il est plus courant et plus aigu sur le plan local où l'on s'est donné peu de mal à le résoudre.

Aucun plan d'ensemble uniforme n'est proposé pour la mise sur pied de services communs. Par contre on suggère des solutions précises dans les rapports portant sur des questions comme la comptabilité, le perfectionnement des méthodes et du régime de travail, les locaux et les achats. Il est possible cependant de dégager certains principes généraux qui définissent les rapports entre les organismes de services communs et les organismes desservis.

Le premier principe, c'est que les dispositions prises ne doivent nuire en rien à l'autorité ni aux responsabilités essentielles des ministères d'exécution; ceci signifie que, dans le cadre des normes générales énoncées par le conseil du Trésor (qui ne doivent être ni trop minutieusement détaillées ni trop rigides), l'usager a le droit d'indiquer ses besoins. De plus, pour que l'usager et le fournisseur sachent bien tous deux ce qu'est leur responsabilité réciproque et pour que le fardeau financier soit imputé aux programmes appropriés, il faut que le coût des services soit à la charge de l'usager.

Ensuite, il faut établir nettement la distinction entre le service et le contrôle. Celui qui fournit les services ne doit exercer aucun contrôle sur l'usager, sauf dans les strictes limites imposées par l'obligation qu'il a de tenir compte de considérations spéciales qui découlent de la politique générale du gouvernement. C'est à l'échelon de la direction centrale que jouera le seul élément général de contrôle, sous forme d'une appréciation du genre de service réclamé par l'usager et du degré de satisfaction assuré par le fournisseur, cette appréciation faisant partie de l'évaluation que cette direction centrale doit faire du rendement administratif de l'ensemble de la fonction publique.

Il faut aussi prendre les moyens pour s'assurer que les organismes de services communs ne s'enlisent dans la complaisance et la suffisance. Leur direction doit être aux mains d'administrateurs expérimentés, recrutés d'après le système général de rotation au sein des échelons supérieurs de la fonction publique et disposés par conséquent à prêter une oreille sympathique aux besoins des usagers. De plus, dans la mesure où une activité comparable à celle des organes de services existera dans d'autres secteurs de la fonction publique, il devrait y avoir rotation des effectifs techniques. En outre, là où une activité analogue existe hors du gouvernement, la direction des organes de services devrait être encouragée à se tenir au courant de l'évolution des techniques; les services du gouvernement devraient être renforcés par le recours, à l'occasion, à des spécialistes du secteur privé, soit en les engageant sous contrat, soit par l'échange

de personnel pendant des périodes de plusieurs années.

Chacun de ces services communs doit être organisé de manière à répondre aux besoins des usagers. Il y aurait avantage à centraliser à Ottawa certains services professionnels—services juridique, statistique et économique, par exemple—dont le but principal est de seconder l'activité de l'administration centrale de chaque ministère. Par contre d'autres services, ceux des locaux, de la construction, des fournitures et des communications doivent aider les services d'exécution de la fonction publique qui sont situés en grande partie hors de la ville d'Ottawa. L'organisation de ces services pourrait donc exiger des bureaux régionaux et même locaux dotés d'une autorité plus grande.

Enfin les organes de services communs peuvent fournir au conseil du Trésor et à son personnel des avis d'ordre technique qui l'aideront à mettre au point les règles et normes applicables aux méthodes administratives dans toute la fonction publique. En outre, le gouvernement lui-même a besoin d'un service central pour la conservation des archives financières nécessaires au Parlement ainsi qu'à la direction centrale et à l'évaluation du rendement de l'administration. Ce service de comptabilité peut aussi aider les ministères dans des domaines connexes sans donner l'impression qu'il exerce en même temps un rôle de surveillance.

L'IMPORTANCE D'UNE DIRECTION ADMINISTRATIVE

Un bon plan d'organisation et un concept approprié de gestion, tout essentiels qu'ils soient, ne sont pas forcément des gages de bonne administration. Un personnel compétent, au sommet surtout, en est l'élément essentiel. Les objectifs des ministères relèvent de la politique générale du gouvernement, mais leur rendement dépend avant tout de la valeur de la direction administrative. Dans toute la fonction publique, il doit y avoir aux échelons supérieurs des administrateurs d'une compétence exceptionnelle, animés de la plus grande détermination et conscients de leurs devoirs.

La formation d'administrateurs supérieurs doit préoccuper à la fois les autorités centrales et celles des ministères. Mais le personnel du conseil du Trésor doit assumer une responsabilité particulière qui est de faire en sorte que les ressources disponibles de direction soient utilisées au meilleur avantage de l'ensemble de la fonction publique. Il n'est pas exagéré de dire que cette responsabilité est la tâche la plus importante parmi celles qui doivent préoccuper constamment le bureau central. En voici les points essentiels:

- Évaluer les qualités et les imperfections de chacun des hauts fonctionnaires dans toute la fonction publique et déterminer quels sont les secteurs qu'il est le plus urgent de renforcer au sein des ministères.

- Assurer en tout temps la nomination ou la réaffectation des fonctionnaires dont les aptitudes personnelles ont le plus de chance de répondre aux besoins des ministères.
- S'occuper activement, de concert avec les ministères, de la formation de futurs chefs.

Comme par le passé, la nomination et la mutation de sous-ministres devraient se faire par décret du Conseil et sur la recommandation du premier ministre. Cette tradition fait admirablement ressortir le rôle du sous-ministre qui sert de lien entre le monde politique des ministres et le monde administratif des ministères et leur rappelle à tous deux la nécessité d'embrasser d'un même coup d'œil toute l'activité du gouvernement. En même temps elle souligne l'intérêt que les ministres, de par leur responsabilité collective, et surtout le premier ministre portent à l'efficacité de la gestion dans la fonction publique.

En formulant ses recommandations, le premier ministre consultera naturellement qui il voudra, y compris, cela va de soi, les ministres intéressés. Mais les deux chefs permanents du bureau central, le greffier du Conseil privé et le secrétaire du conseil du Trésor, pourraient jouer ici un rôle particulier. De par leurs rôles complémentaires, les deux sont intéressés à l'activité entière du gouvernement et peuvent par conséquent mesurer les besoins des ministères, sur le plan de la direction, en fonction des candidats disponibles. De par les postes qu'ils occupent, ils représentent en un sens les deux fonctions qui se retrouvent à part plus ou moins égale dans le poste de sous-ministre et qui sont l'élaboration d'une politique et la direction de l'activité d'un ministère. Par conséquent, ils ont la responsabilité conjointe de conseiller le premier ministre sur la nomination ou la mutation de sous-ministres quand les circonstances ou leur propre évaluation des besoins l'exigent.

Le bureau central doit cependant porter son attention au delà du poste de sous-ministre et prendre en considération la formation et l'affectation des autres administrateurs aux échelons supérieurs de la fonction publique. Afin d'assurer la formation et la répartition rationnelle de ce personnel dans tous les secteurs du gouvernement, la direction centrale doit s'occuper activement des nominations et des mutations à certains postes dans chaque ministère.

Son attention doit se porter d'abord sur les postes qui suivent immédiatement celui de sous-ministre dans l'échelle hiérarchique. Les mutations qui s'effectuent à ce niveau dans les ministères fournissent aux titulaires la dernière occasion d'élargir leur champ d'expérience et leurs horizons, condition essentielle à l'épanouissement de leurs aptitudes administratives.

Il convient d'ajouter quelques remarques à propos de deux autres hauts fonctionnaires qu'on trouve dans chaque ministère: le directeur des finances et le

directeur du personnel. Ce sont les deux fonctionnaires les plus directement intéressés à l'affectation du personnel et des fonds publics et à la mise en œuvre de la politique générale et des normes que le gouvernement veut appliquer à l'administration. La rotation de ces hauts fonctionnaires parmi les ministères et au sein du conseil du Trésor est le moyen le plus efficace d'assurer l'application systématique, dans toute la fonction publique, de la politique et des normes générales.

De plus, il est important que ces deux hauts fonctionnaires aient le sentiment que leur carrière future se fonde surtout, mais non exclusivement, sur l'évaluation de leur rendement par le personnel du conseil du Trésor plutôt que sur leur aptitude à plaire aux chefs de leurs ministères. Ils doivent être à tous égards membres de leurs ministères respectifs et se considérer comme tels; ils ne sauraient être autorisés à apposer leur veto aux décisions de leurs chefs, ce qui pourrait compromettre l'autorité et les responsabilités attachées aux postes de ministre et de sous-ministre. Mais en fait, ils incarneraient la présence de l'autorité centrale au sein de leurs ministères, et leur hésitation à accepter les lignes de conduite proposées par leurs chefs devrait peser dans la balance et ne pourrait être écartée à la légère.

Pour les postes qui suivent immédiatement ceux de sous-ministre et de directeurs des finances et du personnel dans l'échelle hiérarchique, il est proposé que le conseil du Trésor, lorsque la perspective d'une vacance ou que sa propre évaluation des besoins l'exige, amorce des entretiens avec les ministères intéressés en vue d'assurer la formation et l'affectation la plus rationnelle possible des administrateurs supérieurs dans toute la fonction publique. Les nominations à ces postes devraient être soumises à l'approbation du conseil du Trésor.

En plus de ses obligations précises à l'égard de ces postes élevés, le conseil du Trésor, de concert avec les ministères, aurait la responsabilité générale de découvrir et de former les fonctionnaires particulièrement doués occupant des postes intermédiaires dans l'administration. Il doit aussi, par l'évaluation du rendement, s'assurer que les ministères eux-mêmes attachent l'importance requise à la formation et à l'affectation appropriée de tout leur personnel. De plus, au sein d'une organisation d'aussi grande envergure que la fonction publique, il y a danger constant que des fonctionnaires soient immobilisés dans des emplois sans avenir; le personnel du ministère en cause et du conseil du Trésor doit prendre toutes les précautions nécessaires pour empêcher la formation de ces îlots de mécontentement et pour ouvrir de nouveaux horizons aux fonctionnaires doués qui sont cantonnés dans des postes isolés ou affectés à des travaux qui leur répugnent.

Comme on l'a noté, l'administration fédérale a l'avantage, depuis quelques

dizaines d'années, d'avoir à son service des administrateurs de grande valeur. Les compétences sont inégalement distribuées; un régime plus souple dans la répartition des hauts fonctionnaires pourrait améliorer la situation. Mais ce besoin est éclipsé par la nécessité plus pressante d'un concept et d'un plan de gestion qui donneront à la direction administrative des occasions plus nombreuses d'améliorer son efficacité.

FREINS ET CONTREPOIDS

Il ne reste qu'à se prémunir contre les imperfections de la fonction publique qui ont donné naissance au régime actuel de contrôle. Il importe de reconnaître les dangers du favoritisme politique lors du recrutement des fonctionnaires ainsi que de l'irresponsabilité dans l'affectation des fonds. Il faut aussi prévoir les sauvegardes nécessaires. Il importe enfin de rechercher les remèdes dans un climat qui favorise la bonne gestion au lieu de l'étouffer.

Le nouveau concept de gestion que nous avons proposé offre une première garantie d'intégrité administrative en ce qu'il met l'accent sur la nécessité d'une définition plus nette de la responsabilité, de l'autorité et de l'obligation de rendre compte de sa gestion, et en ce qu'il encourage méthodiquement l'établissement d'une direction énergique. Mais en fait, ce concept nouveau offre des garanties plus précises sous forme de freins et de contrepoids. L'équilibre des fonctions entre le conseil du Trésor et les ministères et entre le greffier du Conseil privé et le secrétaire du conseil du Trésor, la rotation du personnel administratif supérieur, la «présence» du conseil du Trésor au sein des ministères contribueront à freiner non seulement les abus mais aussi l'affectation irrationnelle du personnel et des fonds publics. Contrairement aux contrôles en vigueur, aucun de ces moyens ne risque toutefois de refouler ou de gêner l'action d'une administration énergique et ingénieuse.

De plus, les responsables des sauvegardes essentielles—les commissaires du service civil et l'auditeur général, qui échappent aux cadres administratifs relevant des ministres—resteront en place.

Les commissaires du service civil continueront de certifier les nominations à la fonction publique après s'être assurés que le choix a été fondé sur les normes de compétence. De plus, le nouveau concept de gestion devrait mettre fin à la confusion—à laquelle ont donné lieu la Loi du service civil et son application—entre l'idéal d'un service unifié et le but tout à fait distinct et irréalisable de l'égalité de traitement pour tous les fonctionnaires. Des questions comme les principes fondamentaux et le mode de rémunération, et comme les méthodes spéciales qui pourraient convenir au recrutement et à la gestion de personnel à divers niveaux seraient à plus juste titre reconnues comme responsabilité de

l'administration. Ainsi de nombreux secteurs des services publics, qu'il a fallu exclure de la Loi parce que les normes et les procédés uniformes leur étaient inapplicables, pourraient être placés sous la protection des commissaires, ce qui nous rapprocherait de l'idéal d'un service unifié.

L'autre sauvegarde extérieure est assurée par l'auditeur général à qui il incombe de juger de l'efficacité des systèmes de comptabilité du gouvernement, de ses méthodes et procédures de contrôle et de vérification interne ainsi que des autres techniques de la gestion financière, et à qui il incombe de voir à ce que les fonds publics soient à l'abri des abus et des irrégularités. Cette fonction, et l'obligation qu'il a de révéler au Parlement et au public la moindre trace d'illégalité, d'irresponsabilité ou de malhonnêteté dans la manipulation des fonds seront de puissants moyens de dissuasion.

En dernière analyse, l'ultime sauvegarde tient au régime politique lui-même, à la responsabilité des ministres, individuellement et collectivement, envers le Parlement et, par l'intermédiaire de celui-ci, envers la population. Évidemment, les méthodes par lesquelles le Parlement impose aux ministres et à la fonction publique cette obligation de rendre des comptes dépassent les cadres du mandat de vos commissaires. Il convient donc de noter que l'expansion et la complexité croissante du gouvernement, qui ont suscité de nouveaux problèmes à la direction des services publics, pourraient aussi en créer de nouveaux à l'égard de la responsabilité vis-à-vis du public et de ses représentants élus. Telle a été, en fait, l'expérience d'autres systèmes parlementaires qui ont dû recourir de plus en plus ces dernières années à de nouvelles méthodes d'examen de l'activité administrative.

L'efficacité et l'intégrité des rouages gouvernementaux au service de la population ont indiscutablement pour elle une grande importance qui s'accroît à mesure que le gouvernement élargit ses cadres ou son champ d'action. Mais l'existence d'une fonction publique capable de répondre aux besoins et à l'attente du public est encore plus importante. Aucun plan de gestion ni aucun système de freins et de contrepoids ne peut par lui-même garantir ce résultat. C'est d'après ce critère que sont jugés non seulement les rouages gouvernementaux mais aussi, et surtout, le régime politique qui en détermine les objectifs.

6

UN PLAN

GÉNÉRAL DE GESTION

Le concept de gestion, tel qu'il est exposé dans le présent rapport, permet de dresser dans ses grandes lignes un plan général.

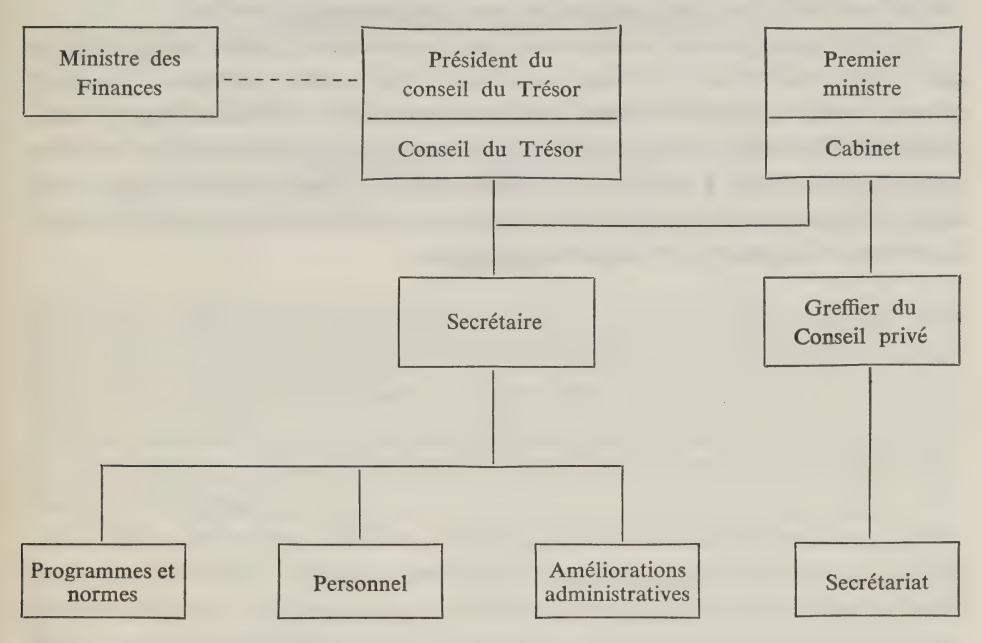
Le Cabinet, sur qui retombe l'ultime responsabilité du gouvernement et auquel est dévolue l'autorité suprême, sous la régie de la Couronne et du Parlement, occupe le centre du plan. Sous la direction du greffier du Conseil privé, le secrétariat est au service du Cabinet et de ses comités.

Le conseil du Trésor, comité du Cabinet sous la présidence d'un ministre qui ne dirige aucun ministère proprement dit, est responsable par délégation de la coordination des programmes et de l'administration générale de la fonction publique. Le secrétaire, entouré d'un personnel peu nombreux et de grande valeur, est au service du Conseil et, au besoin, du Cabinet lui-même. Au sein de ce personnel, on distingue trois divisions principales:

- Une division des programmes et des normes s'occupant de l'analyse des programmes, de l'examen des crédits des ministères et de la détermination des normes générales d'administration.
- Une division du personnel chargée de la politique et des normes de gestion se rapportant au personnel, de même que des relations entre les directions et les fonctionnaires.
- Une division des améliorations administratives chargée de promouvoir et de diriger un programme—depuis longtemps nécessaire—de perfectionnement continu des méthodes et du régime de travail au sein de la fonction publique tout entière.

En outre, le personnel du conseil du Trésor participe à l'examen du plan d'organisation du gouvernement, à la détermination des mesures nécessaires d'adaptation, à l'évaluation du rendement des ministères et des aptitudes des administrateurs supérieurs et, d'une façon générale, à la mise en œuvre de moyens propres à améliorer les méthodes de gestion et à assurer une direction administrative énergique dans toute la fonction publique.

PLAN GÉNÉRAL D'UNE AUTORITÉ CENTRALE



C'est le Contrôleur du Trésor—auquel le titre de Comptable général conviendrait mieux—qui répond aux besoins de comptabilité centrale du gouvernement; il peut aussi assurer certains services connexes dont les ministères ont un besoin commun, mais il n'est muni d'aucun pouvoir de contrôle.

Les commissaires du Service civil s'acquittent de fonctions qui exigent l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Ce sont les suivantes: certification des nominations, audition en dernier ressort des appels de fonctionnaires contre des mesures disciplinaires et études sur les traitements, indépendamment des directions et des fonctionnaires.

Un même mode d'organisation ne saurait convenir à la fois à tous les ministères et à toutes les agences d'exécution. Cependant, les fonctions de direction leur sont communes et exigent dans chaque cas la présence d'un personnel

administratif capable de s'acquitter de ces tâches et servant de point de convergence pour toute question intéressant le conseil du Trésor.

Les autres rapports de la Commission permettront de saisir toute la portée du nouveau concept de gestion pour la fonction publique fédérale. On y verra toutefois que la mise en œuvre de ce concept exige des changements qui ne peuvent s'opérer du jour au lendemain. Le but est éloigné, mais ce concept indique dans quelle voie il faut s'orienter. La Commission ne peut déterminer quel doit être l'échelonnement ou le rythme de ces changements, mais les rapports qui suivent indiquent avec précision plusieurs mesures à prendre.

Vos commissaires sont convaincus que ce concept de gestion sera profitable aux fonctionnaires et qu'il leur ouvrira de plus vastes horizons. Il devrait, croyons-nous, aider le Parlement à mieux comprendre et à mieux juger l'administration fédérale. Abstraction faite des économies immédiates que nos rapports peuvent aider à réaliser, ce concept permet avant tout au peuple canadien de fonder les plus grands espoirs quant à l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la gestion des affaires publiques.

LA QUESTION DU BILINGUISME DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

Exposé divergent par le

Commissaire F.-Eugène Therrien, c.r.

MANDAT

Le mandat confié à la Commission par décret en conseil du 16 septembre 1960 est de «faire enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du gouvernement du Canada et de recommander à leur égard les changements que les Commissaires estiment les plus propres à assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies».

La Commission, par décision, a limité l'étude du bilinguisme dans l'administration fédérale à certains aspects de la question seulement, pour la raison que son mandat ne lui permet pas de faire une enquête complète et approfondie dans ce domaine particulier. La Commission a formulé, toutefois, à ce sujet, dans les divers rapports soumis, des recommandations éminemment constructives auxquelles j'ai d'ailleurs souscrit.

Je suis d'opinion que le mandat de la Commission n'est pas limitatif quant à cet aspect de l'administration fédérale, d'où l'exposé ci-après et ma dissidence quant à la question de l'étendue du mandat confié à la Commission.

Vu la nature et le caractère de la Commission et les termes mêmes du mandat qui lui a été confié par le gouvernement fédéral, vu que seule la Commission a le pouvoir de formuler des recommandations et que je n'ai donc pas juridiction pour le faire seul, les faits et les opinions ci-après exposés et exprimés ne sont pas un jugement ou une décision de la Commission et ne peuvent pas être considérés comme tels. Ils sont l'expression de ma dissidence fondée sur des motifs d'ordre constitutionnel, juridique et réel.

Les sujets et les problèmes suivants font parmi beaucoup d'autres l'objet de son étude et de son enquête:

- La circulation des documents;
- Les exigences administratives à la source de ces documents et leur mode de circulation;
- Les renseignements nombreux et détaillés sous forme de rapports statistiques ou autres exigés du public;
- Le fardeau imposé au public par ces demandes de renseignements et l'utilité des données recueillies;
- Le choix et le recrutement des fonctionnaires et la composition du personnel de l'administration fédérale;
- L'éducation et l'instruction des enfants dans les propres écoles du gouvernement fédéral par ses instituteurs attitrés, au pays ou à l'étranger;
- Les collèges militaires;
- La nature, la portée et les buts des services de relations extérieures et de renseignements d'ordre administratif, commercial, technique, scientifique et culturel.

Le mandat de cette Commission aurait, à mon avis, exigé des conclusions et des recommandations plus élaborées et plus précises quant à l'incidence du bilinguisme sur l'efficacité et l'économie de l'administration fédérale.

NATURE DU PROBLÈME DU BILINGUISME

Le problème a été mal posé dans plusieurs milieux jusqu'à date. Il a été trop souvent ramené à une seule question de traduction. Dans un pays, la biculture et le bilinguisme sont la *coexistence* a) de deux cultures, b) de deux langues.

Le bilinguisme dans l'administration fédérale n'est pas et ne doit pas être réduit au seul problème de traduction, mais il est et doit être le problème de coexistence des deux langues anglaise et française.

Il est presque superflu d'ajouter que la recherche des solutions à ce problème pose de sérieuses difficultés. L'administration fédérale, jusqu'à présent, n'a pas recherché suffisamment les solutions.

QUELQUES ASPECTS DU BILINGUISME AU CANADA EN 1962

Le caractère bilingue de l'administration se manifeste sous plusieurs aspects:

1) La monnaie est bilingue.

2) Les timbres-poste sont bilingues.
3) Les chèques du gouvernement fédéral, de décision récente, sont bilingues.
4) Les pièces en langue française au dossier sont généralement traduites en anglais.
5) Un certain nombre de formules utilisées par le public sont bilingues ou publiées séparément en français et en anglais.
6) Un certain nombre de ministères disposent d'une papeterie avec en-tête bilingue; tous les autres disposent d'une papeterie dans chacune des deux langues officielles.
7) Dans quelques trop rares ministères et organismes les fonctionnaires peuvent rédiger leurs communications internes en français.
8) La collaboration du contribuable à l'effort du gouvernement fédéral est demandée aux Canadiens français dans leur langue, v.g., emprunts du gouvernement fédéral, impôt sur le revenu, etc.

Par contre—

1) Il est pratiquement impossible d'obtenir des statistiques précises sur le nombre de Canadiens français dans le service civil, de même que sur le nombre de fonctionnaires bilingues; il est pourtant très facile d'en obtenir sur l'alcoolisme.
2) L'usage de la langue française comme véhicule de communication à l'intérieur des ministères et organismes dépend en grande partie du nombre de fonctionnaires de langue française. Le nombre de fonctionnaires de langue française est très restreint. L'opinion a été exprimée non seulement par les Canadiens français mais aussi dans plusieurs milieux canadiens-anglais que cette situation est regrettable. Il y a moins de 600 Canadiens de langue française sur un total de 5,000 qui reçoivent un traitement annuel supérieur à $8,000 (Comptes publics du Canada 1961). Ces chiffres excluent les fonctionnaires des sociétés de la Couronne de même que les officiers des trois armes pour lesquelles aucune donnée n'est disponible. Dans 11 ministères, 6 fonctionnaires canadiens-français sur 163 reçoivent un traitement de $14,000 ou plus par année.
3) Le nombre des Canadiens français occupant des postes de commande dans l'administration est infime, si l'on fait exception de quelques bureaux régionaux de la province de Québec. Plusieurs ministères clés ne comptent pas un seul haut fonctionnaire de langue française.
4) Dans la fonction publique, comme dans l'armée, la valeur d'un officier ou d'un fonctionnaire, lors du recrutement ou des promotions, est trop souvent et à tort jugée en fonction de sa maîtrise de la langue anglaise.

5) Quelques-uns des trop peu nombreux fonctionnaires supérieurs canadiens-français abdiquent. Les autres s'accommodent plutôt mal que bien des conditions faites, ou bien quittent le service et vont chercher ailleurs une situation plus conforme à leurs aspirations.
6) Dans trop de ministères et organismes, la langue de communication est l'anglais, même dans les bureaux régionaux de la province de Québec.
7) Les rapports annuels, bulletins d'information et autres rapports des ministères et organismes sont toujours rédigés en anglais, sauf quelques rares exceptions. L'édition française paraît généralement avec quelques semaines sinon quelques mois de retard et, souvent, n'est plus d'aucune actualité ou utilité.
8) Le pourcentage des formules bilingues internes et externes est supérieur à celui de la correspondance en français. La cause peut être partiellement attribuable au fait de la traduction de toute correspondance française, ce qui entraîne des délais et des inconvénients graves pour la population canadienne-française.
9) Dans l'administration fédérale, et plus encore dans les forces armées, on ne comprend pas suffisamment ou pas du tout que le Canada français réclame des droits, plus particulièrement en ce qui regarde la coexistence de la langue française au pays, et que le traitement du bilinguisme est un des éléments d'efficacité de l'administration.
10) Certains cours soi-disant bilingues, dans l'armée, donnés dans le Québec (e.g., cours se rapportant à la défense civile) constituent non seulement un instrument d'assimilation, mais aussi et encore plus un instrument d'abâtardissement de la langue française.

COMMENTAIRES

Le Canadien français n'est pas en mesure de se considérer chez lui partout au Canada si la coexistence de sa langue n'est pas reconnue non seulement dans les textes mais aussi dans les faits. Les Canadiens français refusent d'être considérés par l'administration fédérale comme des citoyens de seconde zone.

La situation du bilinguisme dans l'administration fédérale est demeurée floue; le problème n'a jamais été abordé de front. On s'est contenté parfois et depuis toujours de demi-mesures résultant d'un effort de sympathie; on ne dirige pas les événements, on les suit. De plus en plus il est reconnu que le caractère biculturel et bilingue du Canada constitue un héritage et un bien très précieux; alors c'est non seulement au Canada français, mais au Canada tout entier, qu'il appartient de le mettre en valeur et de le préserver. L'administra-

tion fédérale est toute désignée pour apporter un concours essentiel à cette mise en valeur.

Le Canada français est l'une des deux parties constituantes du pays qui existait comme entité politique et juridique bien avant la Confédération; la Confédération est un pacte reconnaissant, confirmant et garantissant les droits de cette partie constituante et il faut se conformer à l'esprit des textes, en écarter toute interprétation restreinte et admettre d'emblée la coexistence de la langue et de la culture françaises au pays.

Il est impossible de trouver une panacée universelle qui guérisse en un tournemain les maux et les malaises de l'administration fédérale en matière de bilinguisme. L'administration fédérale ne sait pas reconnaître d'elle-même ces maux et ces malaises et elle n'en accepte pas pleinement la réalité. Elle ne tend pas par tous les moyens à sa disposition aux solutions qui les unes produisent leur effet bienfaisant dans l'immédiat, qui les autres agissent avec le temps.

LE PROBLÈME DU BILINGUISME AILLEURS QU'AU CANADA

Ailleurs qu'au Canada, d'autres gouvernements ont conçu et établi une administration publique bilingue qui a fait ses preuves, et même au Canada des mesures, si imparfaites soient-elles, ont déjà été acceptées qui affirment le caractère bilingue du pays. Cependant, à mon avis, les méthodes d'administration fédérale du bilinguisme ne sont ni adéquates ni satisfaisantes.

En Afrique du Sud la constitution stipule que les langues anglaise et afrikaans sont sur un pied d'égalité et possèdent les mêmes droits et privilèges.

Les lois, règlements, ordonnances et avis d'intérêt public émanant du fédéral, des provinces, des municipalités et des autres autorités locales sont publiés dans les deux langues officielles.

Dans la fonction publique la situation est la suivante:

a) Il n'y a généralement pas d'examen d'entrée dans les ministères. Mais un fonctionnaire ne peut obtenir de promotion sans avoir subi un examen dans les deux langues officielles. Le ministère des Affaires étrangères exige, de plus, la connaissance d'une troisième langue.
b) Les formules tant internes qu'externes sont disponibles dans les deux langues lorsqu'elles ne sont pas bilingues.
c) Les manuels et les rapports de gestion des ministères sont toujours publiés simultanément dans les deux langues.
d) Pour ce qui est des communications internes, l'emploi des deux langues alterne de mois en mois dans certains ministères; ailleurs le fonctionnaire se sert de la langue de son choix. Il en est de même pour les cours de formation du personnel.

En Belgique, l'emploi des langues en matière administrative est régi par une loi de 1932 en vertu de laquelle:

a) Dans les administrations centrales de l'État et dans celles des services ou établissements publics, les affaires sont traitées dans la langue à employer par les autorités et les services publics régionaux sans recours aux traducteurs;

b) On place à côté de chaque fonctionnaire supérieur assurant une direction de service, un adjoint bilingue du même grade ou d'un grade immédiatement inférieur choisi dans le service intéressé; cet adjoint ne peut en aucun cas être astreint à un travail matériel de traduction;

c) Sauf en ce qui concerne les administrations centrales, nul ne peut être nommé ou promu à une fonction ou à un emploi public s'il n'est familier avec la langue de la commune ou de la région dans laquelle il doit exercer ses fonctions ou son emploi;

d) Pour les administrations centrales de l'État, un juste équilibre doit être observé dans le nombre des emplois réservés aux candidats de chaque groupe linguistique. Cette règle s'applique aussi au recrutement de nouveaux agents.

En Suisse, le bilinguisme, ou plutôt le trilinguisme, en matière administrative s'appuie plus sur des usages que sur des textes, la seule disposition légale étant l'article 116 de la constitution fédérale qui stipule que l'allemand, le français et l'italien sont les langues officielles de la Confédération. En pratique la situation se présente de la façon suivante:

a) La correspondance n'est jamais traduite;

b) Les communications avec les services de l'administration centrale, ou au sein de ces services, se font dans l'une des trois langues au choix du fonctionnaire;

c) La correspondance de l'administration fédérale avec les gouvernements cantonaux, les communes et les particuliers se fait dans la langue officielle du canton, de la commune ou du particulier en cause;

d) Chaque groupe linguistique obtient dans la mesure du possible une représentation proportionnelle à son importance numérique. Dans certains ministères, la représentation d'une minorité est même sensiblement supérieure à son importance numérique (Suisses français aux Affaires étrangères);

e) Les employés de guichet sont bilingues dans tout le pays;

f) L'armée est divisée en unités unilingues;

g) Tous les rapports de ministères sont publiés simultanément dans les trois langues.

EN RÉSUMÉ

1) Le bilinguisme n'est pas traité dans l'administration fédérale canadienne comme il devrait l'être, c'est-à-dire comme un instrument d'administration efficace;
2) Le nombre de fonctionnaires canadiens-français dans l'administration fédérale, au niveau supérieur, est insuffisant;
3) La politique suivie dans l'administration en matière de bilinguisme entraîne un gaspillage d'énergie et de deniers.

QUELQUES ASPECTS PARTICULIERS DU BILINGUISME DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE RELEVANT DE FAITS OBSERVÉS AU COURS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION

REPRÉSENTATION DE L'ÉLÉMENT FRANÇAIS: Le nombre de fonctionnaires supérieurs canadiens-français n'est pas proportionnel à l'importance de leur groupe dans tous les ministères et tous les organismes du gouvernement fédéral. On néglige de rechercher des candidats pour les postes de fonctionnaires supérieurs parmi les Canadiens français compétents déjà dans le fonctionnarisme, et il y en a.

L'absence d'au moins un sous-secrétaire d'État adjoint de langue française aux Affaires extérieures est à déplorer.

LE RECRUTEMENT: Le nombre des fonctionnaires canadiens-français n'est pas justement proportionnel pour répondre aux exigences administratives du Canada français dont l'existence n'est pas limitée à un secteur géographique du pays mais, bien au contraire, s'étend à travers le Canada.

Les examens d'entrée des candidats aux postes de fonctionnaires de l'administration fédérale ne sont pas conformes à leur système d'éducation, ni formulés en français par des Canadiens français de la compétence requise. On considère comme une marque d'infériorité chez l'aspirant ou chez le fonctionnaire canadien-français son imparfaite maîtrise de la langue anglaise.

Des cours de perfectionnement de la plus haute qualité qui respectent intégralement le génie de chacune des deux langues, en langue anglaise sous la direction de Canadiens anglais compétents, et en langue française sous la direction de Canadiens français compétents, à la disposition des fonctionnaires, gratuitement pendant leurs heures de travail, n'existent pas ou à peu près pas.

BILINGUISME—QUALIFICATION NÉCESSAIRE: Le bilinguisme comme qualification nécessaire pour tous les employés en contact avec le public dans les villes et les régions bilingues, n'est pas exigé. Dans tous les ministères, particulière-

ment dans les ministères des Affaires extérieures et du Commerce, le nombre actuel de fonctionnaires bilingues postés à l'étranger est manifestement insuffisant.

CONDITIONS DE TRAVAIL: Tous les fonctionnaires canadiens-français ne peuvent pas librement se servir de la langue française comme moyen de communication dans l'administration fédérale.

Les cours actuellement donnés aux fonctionnaires (ou au public), sous la direction et le contrôle de l'administration fédérale ne sont pas accessibles, en français, partout et à tous ceux qui veulent les suivre.

On constate une pénurie de sténodactylos compétentes en langue française au ministère des Affaires extérieures et dans tous les autres ministères et organismes du gouvernement fédéral; la raison en est que toutes celles qui sont qualifiées n'obtiennent de ce chef aucun supplément de rémunération.

On note l'absence de tout programme de développement pour le personnel de l'administration et des forces armées à tous les niveaux, et de cours de formation et conférences appropriés, pour lui apprendre et faire comprendre les buts et attitudes des deux groupes ethniques, le sens de la Confédération canadienne et le rôle de partenaire du Canada français.

FORMULES ET DOCUMENTS: Les instructions, les manuels et les circulaires destinés aux fonctionnaires de l'administration fédérale sont loin d'être donnés et livrés dans les deux langues, anglaise et française.

Toutes les formules internes utilisées par les ministères et les organismes du gouvernement fédéral, et toutes les formules externes exigées des contribuables ne sont pas, en général, bilingues, ce qui entraîne une dépense inutilement coûteuse et est cause d'inefficacité. Quelques-unes seulement de ces formules internes et externes ne peuvent pratiquement être rendues bilingues; pour celles-là, il existe des solutions, comme, par exemple, imprimer les unes en anglais et les autres en français, chacune portant l'inscription qu'on peut obtenir la même formule dans l'autre langue. Le classement, la manipulation et le stockage de la papeterie sont démesurément excessifs par l'absence d'en-têtes de lettres, d'adresses de retour sur les enveloppes, et de feuilles de mémo bilingues dans l'administration fédérale; la traduction n'est pas limitée aux documents essentiels; la pratique de faire traduire toutes les pièces françaises des dossiers est inutile, dispendieuse, sans nécessité et c'est confier aux traducteurs, dont la tâche est un art, un travail de routine.

BUREAU DE LA TRADUCTION: Le problème de la traduction demeure important dans un pays bilingue. La classification des traducteurs n'est pas adéquate, à mon avis.

Le traitement d'un traducteur classe I, dans l'administration fédérale, équivaut au traitement d'un commis classe IV ($4,050-$4,500). Un relevé des traitements, dans le secteur privé, donne les chiffres suivants: selon la qualité et l'expérience, le traitement varie d'environ $5,000 à $10,000, pour un traducteur; un chef d'équipe peut atteindre $10,500 et le directeur d'un bureau de la traduction, $16,500.

INFORMATION: L'information destinée au public n'est pas, généralement, rédigée en français ni remise en même temps que l'information en anglais à toutes les agences d'information de langue française du pays; un service d'information française avec des officiers d'information canadiens-français rémunérés convenablement dans chaque ministère et organisme du gouvernement fédéral n'est pas organisé et n'existe pas.

Au moment où j'écris ces lignes, le 22 mai 1962, les journaux du pays nous apprennent que la Commission du service civil demande des agents d'information française, $6,000-$6,660 par année, pour les ministères des Transports, du Nord canadien et des ressources naturelles, et la Commission d'assurance-chômage. C'est un pas dans la bonne direction, mais il semble que le traitement offert soit encore nettement inférieur à l'échelle de traitement reconnu et accepté dans le secteur privé.

La publication et la mise en circulation en langue française d'un document destiné au public, et retardé à cause d'un délai de traduction est une pratique coûteuse et totalement inefficace; à quoi sert un document en français qui a cessé d'être d'actualité et d'utilité?

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration distribue, à l'intention des immigrants, une brochure d'information traduite en huit langues étrangères. Tous les termes de référence qu'on y trouve (et ils sont nombreux) sont en anglais. On ne tient pas suffisamment compte du caractère bilingue et biculturel du Canada dans toutes les publications destinées aux nouveaux Canadiens et aux étrangers.

SANTÉ: Le français, à toutes fins pratiques, n'est pas reconnu comme langue de communication dans tous les hôpitaux fédéraux et les formules tant externes qu'internes utilisées dans ces hôpitaux ne sont pas et, loin de là, toutes bilingues.

DÉFENSE NATIONALE: Le libre usage partout de la langue française, par tous les membres canadiens-français des forces armées, non seulement en théorie mais en fait, n'est pas reconnu.

Le système d'enseignement bilingue du Collège royal militaire de Saint-Jean n'est pas étendu aux autres collèges militaires au Canada.

Un nombre justement proportionnel d'officiers supérieurs compétents canadiens-français ne se trouve pas dans les forces armées.

Dans les trois armes, des unités où la langue d'entraînement et de formation technique est le français n'ont pas été prévues ou organisées.

Contre toute logique, et contrairement aux principes d'efficacité et d'économie dans le classement, le stockage, la manipulation et l'impression des documents, formules et bulletins d'information des trois forces armées, le bilinguisme n'est pas reconnu.

Dans le contexte mondial actuel, nos forces armées sont de plus en plus exposées à entrer en contact avec des populations de langue française. Il n'y a pas de cours appropriés de langue française dans les forces armées.

Une maîtrise imparfaite de la langue anglaise est un obstacle au recrutement et à la promotion d'officiers supérieurs canadiens-français, le sujet étant par ailleurs compétent.

Certaines instructions qu'on appelle bilingues, dans les forces armées, (un mot français, un mot anglais) constituent des instruments d'assimilation des Canadiens français et de destruction de la langue et de la culture françaises au pays.

ENSEIGNEMENT. *Camps militaires au Canada:* Les écoles subventionnées par le gouvernement fédéral n'offrent pas de facilités équivalentes aux enfants de langue anglaise et à ceux de langue française. Toutefois, il faut tenir compte du fait que le ministère de la Défense nationale utilise dans chaque province le système d'enseignement en vigueur. Dans huit des dix provinces l'enseignement officiel est exclusivement donné en anglais, alors que dans le Québec et l'Ontario l'enseignement est donné dans les deux langues.

Dans les écoles des camps militaires de la province de Québec, les enfants des militaires peuvent fréquenter des écoles anglaises ou des écoles françaises. Il n'en va pas de même dans les camps militaires de l'Ontario—sauf dans celui de Rockcliffe—où l'enseignement est donné exclusivement en anglais, même s'il y a des groupes importants de langue française; lorsque les militaires de langue française veulent assurer un enseignement en français à leurs enfants, ils doivent en assumer eux-mêmes les frais.

Dans aucun camp militaire de l'Ontario le ministère de la Défense nationale n'a permis jusqu'ici l'établissement de classes où la langue d'enseignement serait le français, et ce malgré l'existence dans plusieurs camps d'un nombre important d'enfants d'âge scolaire de langue française.

Sauf à Rockcliffe, le ministère de la Défense nationale n'accorde pas non plus de subventions aux enfants d'âge scolaire de langue française dans les camps militaires qui sont situés en dehors du Québec pour leur permettre de

poursuivre des études soit dans une école française du Québec, soit dans une école bilingue de l'Ontario.

Camps militaires outre-mer: Le chiffre minimum de 25 élèves qui est requis pour l'établissement d'une classe où le français soit la langue d'enseignement apparaît excessif pour les deux raisons que voici:

- Il suffit qu'il y ait dix enfants d'âge scolaire pour obtenir l'autorisation d'établir une école dans un camp militaire au Canada.
- En 1961, le nombre moyen d'élèves par professeur dans les écoles du ministère de la Défense nationale en Europe n'était que de 19.1 et il s'abaissait même à 9.4 dans les écoles secondaires.

Lorsque le nombre d'élèves ne justifie pas l'établissement de classes séparées, une subvention pour l'enseignement (et une autre pour le voyage) à chaque enfant d'âge scolaire de langue française pour lui permettre de poursuivre ses études soit dans un pays de langue française, soit au Canada, ne peut être obtenue.

Pénitenciers: La pratique suivie par les pénitenciers d'offrir l'enseignement du français à tous ceux qui le désirent dans des classes créées à cette fin existe dans le Québec seulement.

Frais d'enseignement à l'étranger: Suivant qu'ils sont de langue anglaise ou française, les fonctionnaires postés à l'étranger n'ont pas les mêmes avantages financiers nécessaires pour assurer à leurs enfants un enseignement complet dans leur langue maternelle.

CONTRÔLE DU BILINGUISME: La coordination du bilinguisme dans l'administration fédérale appartient, à mon avis, à la juridiction du conseil du Trésor représentant l'autorité générale et centrale de l'administration.

EN CONCLUSION

Le coût du bilinguisme au Canada ne doit pas être considéré, et encore moins admis, comme un obstacle, pas plus que le coût du bilinguisme ou du trilinguisme ne l'est en Belgique, en Suisse, ou en Afrique du Sud.

Les opinions exprimées ici s'appuient sur le principe de la dualité de la culture et de la langue au Canada et sa possibilité d'application dans l'administration fédérale.

Le Canada français doit contribuer, sans doute, dans l'administration fédérale à la qualité et à l'excellence de sa langue écrite et parlée et de sa culture: personne n'osera soutenir qu'on peut accepter, pas plus ici qu'ailleurs, une

langue étriquée dans son vocabulaire et informe dans sa construction de phrase. Il est nécessaire que pour atteindre cette fin le Canada français maintienne l'intégrité de sa culture.

Le Canada français existe depuis 1534; le Canada bilingue atteignait son deuxième siècle en 1960. Le pays fêtera le centenaire de la Confédération en 1967. Les deux parties constituantes du pays ont et doivent avoir atteint une maturité qui leur permette de regarder en face les problèmes de l'heure. Elles ont les hommes qu'il faut pour trouver les solutions et accepter les conséquences des décisions.

L'existence de toute fédération ou confédération repose sur le respect mutuel du pacte et sur un juste équilibre qui ne peut être rompu sans causer des perturbations profondes. L'administration fédérale du Canada en matière de bilinguisme n'a pas été jusqu'à ce jour conforme au pacte confédératif dans l'esprit et dans la lettre, ni efficace, au plein sens du mot.

Les opinions exprimées ci-dessus, je le répète, sont mes vues personnelles; les faits rapportés relèvent de mes observations au cours de l'enquête de la Commission; cette dernière n'a pas porté jugement sur les faits et les opinions rapportés ci-dessus. L'attitude de la Commission repose sur l'interprétation qu'elle donne à son mandat qui, d'après elle, ne lui imposait pas une étude approfondie des vastes questions qui viennent d'être exposées.

F.-EUGÈNE THERRIEN,
Commissaire

Ottawa, le 22 mai 1962



2 LA GESTION FINANCIÈRE

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

RAPPORT 2: LA GESTION FINANCIÈRE

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Une enquête minutieuse sur la gestion financière du gouvernement du Canada a été menée par un groupe d'étude dirigé par M. James C. Thompson père, F.C.A., associé résidant de *Peat, Marwick, Mitchell & Co.* (*Canada*), Ottawa.

M. Thompson était assisté d'un certain nombre de membres de groupe d'étude choisis dans les nombreux bureaux que cette même société possède au Canada. En mentionnant leurs noms ci-dessous, vos commissaires désirent les remercier de l'aide consciencieuse et experte qu'ils ont apportée dans cette partie de l'enquête:

De Toronto: MM. W. K. Best,
G. H. Cowperthwaite, F.C.A.,
H. S. Damp, M. COM.,
Thomas C. Creig, M.A., C.A.,
Edward M. Gruetzner, B.A.,
Griffith M. Marshall, B. COM., M.B.A., C.A.,
John K. Scott, B.SC., ING.P.,
Paul Cameron White, B.SC., M.B.A., ING.P.,
De Montréal: M. Jan A. Guminski, B.SC. (ÉCON.), A.C.A.,
De Calgary: M. H. Graham Le Bourveau, B. COM., C.A.,
D'Ottawa: M. J. C. Thompson fils, B.COM., C.A.,

M. N. Glenn Ross, B.A., C.A., associé de la maison *McDonald, Currie & Co.*, d'Ottawa, a prêté son concours en qualité de coordonnateur des recherches et de conseiller de rédaction pendant toute la durée de l'étude.

En plus du personnel d'enquête, vos commissaires ont aussi profité des conseils et de l'expérience d'un comité consultatif présidé par M. Maxwell W. Mackenzie, C.M.G., C.A., président de *Chemcell Limited*, de Montréal. Les membres de ce comité étaient MM.

A.-Émile Beauvais, D.F.SC., C.A., de la société Chartré, Samson, Beauvais, Bélair, Côté, Marceau et associés, de Québec,

Leslie N. Buzzell, C.A., de *McDonald, Currie & Co.*, de Montréal,
Frank S. Capon, C.A., vice-président et directeur de *DuPont of Canada Limited*, de Montréal,
H. A. Cotnam, F.C.A., auditeur provincial de l'Ontario, de Toronto,
John L. Helliwell, F.C.A., de *Helliwell, Maclachlan & Co.*, de Vancouver, et
H. P. Herington, F.C.A., de *Price Waterhouse & Co.*, de Toronto.

La Commission a reçu des mémoires et des exposés portant sur la gestion financière de la part d'un certain nombre d'organismes et de particuliers. Vos commissaires ont étudié tous ces textes; on trouvera à la fin du rapport final une liste des noms de ceux qui ont apporté leur contribution.

En remerciant les personnes et les groupes susmentionnés de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans les première et deuxième parties du présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada exerce son activité par l'intermédiaire d'une vaste et complexe organisation. Quarante-huit ministères, commissions et offices, dont on fait mention dans le Budget des dépenses, constituent les services d'exécution du gouvernement et reçoivent les subsides votés par le Parlement; leurs dépenses s'élèvent actuellement à plus de $7,000,000,000 par année. La moitié en est affectée à des biens et des services achetés par le gouvernement lui-même. Le solde, fait de paiements aux individus et à d'autres gouvernements à divers échelons, est surtout consacré par les bénéficiaires à l'achat d'autres biens et services. Du point de vue de la dépense nationale brute (près de 36 milliards), il est évident que le bien-être du pays dépend beaucoup de l'efficacité avec laquelle ces grandes masses de fonds sont gérées par le gouvernement.

Le tableau ci-dessous démontre l'ascension des dépenses budgétaires du gouvernement du Canada, à même le Fonds du revenu consolidé et la Caisse de la sécurité de la vieillesse.

ANNÉE FINANCIÈRE	TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES
1871	$ 18,872,000
1881	32,579,000
1891	38,855,000
1901	55,503,000
1911	121,658,000
1921	528,899,000

ANNÉE FINANCIÈRE	TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES
1931	441,568,000
1939	553,063,000
1951	2,901,242,000
1956	* 4,799,328,000
1961	* 6,550,514,000
1962 (Budget des dépenses)	* 7,188,400,000

* Y compris les paiements de sécurité de la vieillesse: $366,200,000 en 1956; $592,000,000 en 1961; $625,000,000 en 1962.

Il s'ensuit que les dépenses fédérales sont douze fois plus élevées en 1961 qu'en 1939. L'ampleur de cette augmentation ne tient qu'en partie au maintien en temps de paix de très fortes dépenses militaires. L'extension marquée de l'activité fédérale y est aussi pour beaucoup, de même que l'expansion du volume des prestations sociales et des paiements par transferts. L'organisation relativement simple de 1939 s'est transformée en un système compliqué de ministères, d'offices et de commissions chargés d'une multitude de tâches. Il va de soi que les méthodes qui suffisaient à la gestion d'un organisme relativement restreint d'avant-guerre ne peuvent, sans de profondes modifications, servir au contrôle du vaste complexe qui s'est édifié durant les vingt dernières années.

Vos commissaires ont pour mandat de recommander les dispositions grâce auxquelles le gouvernement pourrait «tirer meilleur parti des mesures de contrôle budgétaires et comptables et des autres mesures financières afin de parvenir à une administration plus efficace et plus économique dans les ministères et organismes». Vos commissaires ont donc comparé les moyens qu'emploient les grandes sociétés commerciales et industrielles et d'autres gouvernements, surtout ceux du Royaume-Uni et des États-Unis, pour la gestion et le contrôle de grandes et complexes organisations.

Dans le commerce et l'industrie, un contrôle financier et une comptabilité efficaces sont depuis longtemps considérés comme des moyens indispensables de gestion sans lesquels la grande entreprise moderne n'aurait pu naître ni se maintenir. Au Royaume-Uni comme aux États-Unis, le gouvernement a accordé durant les dix dernières années une importance toujours plus grande au problème de l'administration et procède à une modernisation complète de ses méthodes afin d'en accroître l'efficacité.

Au Canada, où la situation n'a pas évolué tout à fait de la même façon, les contrôles financiers et les systèmes de comptabilité sont enchevêtrés et assujettis à de multiples vérifications, contre-vérifications et doubles emplois; en outre, trop souvent la fidélité aveugle aux règlements l'emporte sur l'efficacité

et la diligence. Ce lourd système, qui n'a pour ainsi dire pas varié depuis trente ans, est pour bien des gens le prix qu'il faut payer en régime démocratique pour s'assurer que les fonctionnaires rendent bien compte de leur gestion. En fait, le système actuel, par son développement excessif, n'arrive même pas à atteindre cet objectif. La délégation insuffisante de pouvoirs, la responsabilité partagée, et les vérifications répétées font qu'il est presque impossible de déterminer la responsabilité de l'erreur ou de l'inefficacité et d'en rendre le fonctionnaire comptable.

La résistance à changer les méthodes du gouvernement repose sur l'idée que ce qui est utile à l'entreprise privée ne s'applique pas au gouvernement puisque l'un diffère de l'autre. Le gouvernement est-il vraiment différent ou l'étendue et la nature des différences peuvent-elles justifier le rejet des méthodes éprouvées par l'entreprise privée? Certes, le stimulant des bénéfices n'agit pas directement sur le gouvernement comme sur les propriétaires d'une entreprise, mais les employés des grandes sociétés n'y sont soumis pour la plupart qu'indirectement. Ventes, services, volume, coûts, voilà comment s'énoncent les objectifs des employés qui souvent ignorent les bénéfices qui en découlent.

Les mesures budgétaires, comptables ou autres mesures financières servent à établir à tous les échelons de l'administration un objectif grâce auquel on peut mesurer le rendement de chacun. C'est par ces mesures qu'on vérifie l'efficacité de l'utilisation des ressources matérielles et humaines. Dans la grande entreprise moderne, où le profit n'est plus le mobile qui détermine le rendement du personnel, on a été contraint par la concurrence d'adapter ses méthodes aux besoins modernes. De même, en raison de l'accroissement phénoménal de ses dépenses, le gouvernement est forcé d'adopter des méthodes de gestion efficaces et semblables à bien des égards à celles de l'entreprise privée.

Vos commissaires ont pour mandat d'examiner le secteur exécutif du gouvernement. Aussi se sont-ils penchés sur les divers domaines de l'activité gouvernementale dans le contexte de l'organisation administrative prise dans son ensemble. Cependant, les questions d'ordre financier et comptable intéressent directement l'action parlementaire, notamment en ce qui concerne la reddition de comptes. Pour être acceptable, le système administratif doit à la fois répondre aux besoins du gouvernement et faciliter le contrôle des Communes sur les finances publiques.

2

LES ASPECTS FINANCIERS DE LA GESTION

LA PLANIFICATION

La bonne gestion d'une entreprise, dans le secteur public et industriel, repose sur une saine planification. Si le temps et l'énergie consacrés à établir le programme financier annuel du gouvernement, c'est-à-dire le Budget des dépenses, constituent un bon critère, on pourrait croire que le gouvernement du Canada réussit mieux que l'industrie à cet égard. Tous les échelons de l'administration y participent: les différents ministères par la planification et la préparation des prévisions; le conseil du Trésor et le Cabinet par l'examen et l'approbation de ces prévisions; le Parlement par l'étude et l'approbation des fonds nécessaires.

Le contrôle du Parlement sur les finances publiques est solidement ancré dans notre système de gouvernement. Il n'y a ni imposition de taxes ni dépense de deniers publics sans l'approbation du Parlement. Les prévisions budgétaires visent donc d'abord à obtenir le consentement du Parlement aux dépenses projetées. On reviendra plus loin sur la question de savoir si la forme actuelle du budget des dépenses lui permet de bien jouer ce rôle.

Les prévisions budgétaires ont aussi comme autre fonction le contrôle de la gestion. En plus d'indiquer les résultats escomptés, elles peuvent servir à régler la portée et l'intensité de l'effort qui sera consacré aux divers secteurs de l'activité gouvernementale. Elles peuvent faciliter l'établissement de normes de rendement ou d'objectifs qui servent à juger du rendement de la gestion à tous les échelons. Bien conçu, et appuyé par une délégation suffisante de pouvoirs et de responsabilité, un système de contrôle budgétaire permet aux cadres supérieurs de l'administration de se libérer d'une foule de détails et de se con-

sacrer entièrement aux problèmes importants. Sous ce rapport, les méthodes de prévision du gouvernement sont tout à fait inadéquates.

Le Parlement est appelé à approuver les projets de dépenses d'un ministère, projets qui lui sont soumis en un certain nombre de subdivisions appelées «crédits». Le Budget principal des dépenses de l'année financière 1961-1962 comportait 495 crédits, soit plus de trois fois le nombre des crédits utilisés au Royaume-Uni. Chaque crédit définit le service ou l'activité particulière auquel il s'applique et indique le total des fonds nécessaires pour l'année financière suivante. Dans le Budget de 1961-1962, le montant des crédits s'échelonne entre $500 et $536 millions, la prévision affectée à certains programmes particuliers étant répartie entre deux ou plusieurs crédits. La rationalisation et la réduction du nombre de crédits permettraient de définir, prévoir et contrôler de façon plus efficace les divers secteurs de l'activité et assureraient à l'administration beaucoup plus de souplesse dans la poursuite de ses objectifs. Une identification plus étroite des crédits avec les programmes ou les divers aspects de l'activité ainsi qu'avec les échelons de responsabilité répondrait au besoin d'une plus grande responsabilité dans l'exécution.

En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Parlement ne peut affecter de recettes ni imposer de taxes à moins qu'elles ne soient d'abord proposées dans un message du Gouverneur général. Bien que les ministres de la Couronne, conseillers du Gouverneur général, soient collectivement comptables de l'ensemble des dépenses recommandées par le gouvernement, le volume et la complexité des prévisions budgétaires les forcent à déléguer au conseil du Trésor la majeure partie de leur responsabilité pour le détail. Le conseil du Trésor, comité statutaire du Conseil privé de la reine pour le Canada, est formé de six ministres, dont le président est le ministre des Finances. A cause de leurs trop nombreuses occupations, ceux-ci s'en remettent aux quelque 140 fonctionnaires qui forment leur personnel et qui sont fournis par le ministère des Finances, pour l'examen détaillé de la plupart des propositions.

On ne saurait trop insister sur le rôle capital du conseil du Trésor dans les prévisions. Les organismes chargés des dépenses et leurs ministres ne montrent pas toujours l'objectivité qui s'impose dans la répartition des fonds disponibles. Le heurt des organismes rivaux ne saurait non plus garantir le rendement optimum de la dépense publique. Un examen central à un palier très élevé est indispensable pour analyser les programmes des ministères et organismes, évaluer les différentes solutions possibles et assurer la bonne gestion et l'uniformité dans la pratique administrative.

L'établissement et l'étude du Budget des dépenses constituent une activité suivie qui commence en juin de chaque année pour l'année financière qui débute en avril suivant. Les ministères et les organismes établissent leurs prévisions

en conformité des règles prescrites par le conseil du Trésor. On met l'accent principalement sur la comparaison entre les dépenses proposées et celles de l'année courante et des années antérieures; chaque variation demande une explication.

La liste des emplois autorisés est soumise à l'examen du conseil du Trésor en août et en septembre. Les fonctionnaires supérieurs des ministères, du Conseil et de la Commission du service civil y consacrent beaucoup de temps. L'examen porte surtout sur les augmentations proposées. Par exemple, s'il est proposé de porter une liste de 100 à 105 emplois autorisés, on s'applique surtout à rechercher si la création des cinq postes supplémentaires est motivée plutôt qu'à examiner objectivement la nécessité de tous les autres emplois déjà autorisés.

Toutes les autres catégories de dépense—bâtiments et ouvrages, immeubles, fournitures, approvisionnements, frais de voyage et déménagements, et autres—sont soumises au conseil du Trésor après l'examen de la liste des emplois. Là encore, on s'attache surtout à la justification des augmentations. Les prévisions budgétaires qui en découlent et qui incluent les modifications convenues entre le personnel du conseil du Trésor et la direction des ministères, sont soumises au Conseil même qui, par la suite, transmet au Cabinet une recommandation générale pour règlement définitif. Le budget des dépenses est déposé au début de la session et souvent dès la fin du débat sur le Discours du trône. Les budgets supplémentaires suivent le même processus.

Il a été établi que le personnel du conseil du Trésor s'occupe de plus en plus du détail des projets de dépenses plutôt que de l'importance relative des divers besoins qui les ont fait surgir. C'est ainsi qu'on tend perceptiblement à contester le jugement de la direction des ministères sur les moyens à mettre en œuvre pour réaliser la politique du gouvernement. Deux résultats en découlent: d'une part, le personnel du Conseil est plongé dans des détails sans nécessité aucune pour la plus grande partie; d'autre part, presque tous les hauts fonctionnaires des ministères considèrent ce souci du détail comme une ingérence injustifiée dans la gestion des affaires courantes de leur ministère, et tel est bien le cas! La frustration qui en résulte les porte par conséquent à ne pas accepter la pleine responsabilité de leurs projets et les amène à considérer qu'ils partagent cette responsabilité avec le personnel du Conseil. L'emploi très libre du nom du Conseil cause souvent des malentendus. Au cours de l'examen et des entretiens préalables avec le personnel du Conseil, les ministères savent rarement si ce sont les ministres membres du Conseil eux-mêmes ou le personnel du Conseil qui, en fait, leur demandent des renseignements. Il s'ensuit que trop souvent la direction des ministères décline la responsabilité de l'inefficacité et des pertes dues aux prévisions défectueuses pour en blâmer le Conseil.

Le problème tient en partie à la méthode essentiellement subjective qu'utilisent l'administration supérieure des ministères et le personnel du conseil du Trésor dans l'examen des prévisions budgétaires. L'expérience des années précédentes, sur laquelle on se guide beaucoup, ne saurait guère remplacer les normes objectives. Si, par exemple, un ministère n'a pas utilisé tous ses crédits dans le passé, le solde en plus d'être annulé en fin d'exercice tend à faire tort au ministère et à entraîner la réduction de ses crédits. Cet état de choses incite à des dépenses peu économiques ou inutiles vers la fin de l'année financière et rend ainsi très trompeur le bilan des dépenses antérieures en tant que norme d'appréciation des besoins futurs.

Il n'existe presque pas de normes objectives. Même si le personnel du conseil du Trésor fait un louable effort pour favoriser l'adoption de normes de comparaison plus nombreuses, particulièrement dans le cas des travaux qui exigent un effectif d'employés considérable toujours occupés aux mêmes tâches, les normes adoptées reposent rarement sur une base scientifique. Les méthodes modernes et très élaborées comme l'ergométrie, l'analyse des coûts et le sondage statistique s'emploient très peu. Il serait très avantageux d'établir un mode d'examen qui utilise des normes objectives et modernes pour évaluer toute activité.

Pour la présentation des prévisions budgétaires, le conseil du Trésor requiert le classement des dépenses en vingt-deux catégories appelées «articles courants de dépense» auxquelles s'ajoutent onze «catégories spéciales». La classification par catégorie de dépenses (traitements, affranchissement, location de matériel, etc.) sert peut-être la statistique, mais elle n'a guère de valeur comme moyen de prévision et de contrôle. La méthode suivie généralement par l'entreprise privée et certains autres gouvernements consiste à classer les dépenses selon l'activité qui les occasionne. Au lieu d'être classées par catégories secondaires, telles l'affranchissement, l'impression et les fournitures de bureau, les dépenses le sont par programmes ou services, tels les parcs nationaux, les aéroports, les laboratoires scientifiques, les programmes de recherches, les programmes d'enseignement, les divisions régionales ou d'exécution, et autres. C'est une classification que certains ministères ont déjà établie pour un certain nombre de programmes et dont ils ont tiré profit. Mais ces ministères sont l'exception.

La classification par article courant fait porter l'attention sur la nature des dépenses plutôt que sur l'activité qui en est la source. Au lieu d'assurer une étude suivie de tous les programmes et d'en établir le coût par rapport aux besoins courants, l'examen se concentre sur la somme globale des articles courants. Plutôt que de repérer les programmes devenus inutiles et de réduire les services qui ne rapportent que des bénéfices marginaux, on diminue les chiffres inscrits dans l'article courant. C'est ainsi que le personnel des ministères chargé

de la réalisation des objectifs peut se trouver dépourvu des moyens qu'il considère nécessaires.

La classification par article courant comporte d'autres désavantages du fait que le conseil du Trésor en fait aussi un moyen de contrôle des dépenses des ministères durant l'année. Le Parlement permet de varier les éléments de la dépense autorisée par chaque crédit à condition de ne pas dépasser le montant du crédit. De leur côté, les ministères décomposent chaque crédit en affectations qui exigent l'approbation du Conseil. On doit classer les affectations, sauf quelques exceptions, d'après les articles courants et on ne peut les dépasser sans l'approbation du Conseil.

Si toute l'activité du gouvernement s'exerçait à Ottawa, ces restrictions pourraient se tolérer. Cependant, à cause de la dispersion de cette activité dans tout le pays, il est absurde d'un point de vue d'organisation qu'il soit de règle pour les ministères de décomposer leurs crédits en une série de catégories de dépenses rigides et d'affecter à tout bureau régional ou local une part de chaque affectation. Néanmoins, plusieurs ministères essaient de le faire; mais même si les fonctionnaires de ces bureaux semblent jouir ainsi d'une certaine latitude, le manque de souplesse est en réalité très marqué. D'autres ministères se rendent compte apparemment qu'ils ont peu à gagner en s'adonnant à ce laborieux exercice et ne délèguent presque pas de pouvoirs de dépense aux fonctionnaires des bureaux régionaux ou locaux. C'est à Ottawa en grande partie qu'on autorise les dépenses de ces bureaux.

On doit forcément conclure que les méthodes qui président à l'établissement et à l'examen des prévisions budgétaires sont inefficaces et peu économiques. La forme que revêtent les prévisions empêche d'en faire une critique intelligente; en outre, parce qu'elle met l'accent surtout sur la nature plutôt que sur l'objet réel de la dépense, l'examen de l'administration supérieure porte sur les détails de moindre importance. Cette forme ne permet aucunement d'apprécier à sa juste valeur le rendement de la gestion des ministères. Enfin, il devient presque impossible de décider objectivement si le bien du pays commande de maintenir, de modifier ou d'amplifier certains programmes.

Nous recommandons donc:

1 Que le nombre des crédits soit réduit et que tous les éléments du coût de chaque programme soient consolidés dans le même crédit;

2 Que les prévisions budgétaires des ministères soient préparées en fonction des programmes d'activité et non des articles courants de dépense;

3 Que l'examen de la liste des employés autorisés se fasse dans le cadre de l'examen général et non pas séparément;

4 Que l'administration supérieure des ministères et le conseil du Trésor établissent et emploient pour l'examen des normes d'analyse et de comparaison plus objectives.

Il est normal dans l'établissement du budget d'une industrie de rattacher les revenus aux frais. Dans le gouvernement, les recettes tirées des services rendus ne sont qu'occasionnelles et les bénéfices peuvent rarement être attribués directement à des bénéficiaires particuliers. Bien que le coût de la plupart des opérations soit acquitté à même les recettes fiscales, il y a des services qui ne sont pas gratuits. Le contrôle normal du Parlement porte sur la dépense brute et les recettes ne sont pas disponibles pour couvrir des dépenses supplémentaires. Aussi, l'administration des ministères est-elle peu encouragée à faire payer un prix raisonnable pour un service particulier, même dans le cas où un prix raisonnable ne nuirait pas à l'objet du service. De plus, parce que le contrôle de la dépense s'effectue sans égard aux recettes connexes, l'administration ne peut augmenter les dépenses pour accroître les services quand le public les demande et est disposé à les payer.

Ni le Parlement ni le gouvernement n'y perdraient si le contrôle des crédits et des affectations se fondait entièrement sur le coût net plutôt que brut des services, à condition que les recettes proviennent directement de la prestation de services laissés au libre choix de l'usager. En outre, le coût net estimé de ces services fournis à même les fonds publics figurerait dans le budget des dépenses, évitant ainsi le gonflement du budget et permettant de faire une meilleure analyse des différents programmes.

Nous recommandons donc: Que lorsqu'il y a lieu, les recettes soient défalquées des dépenses auxquelles elles sont rattachées et que les crédits soient inscrits au budget des dépenses et contrôlés sur une base nette.

Le principe qui veut que le Parlement vote annuellement les crédits de dépense est reconnu comme un élément nécessaire au contrôle des finances publiques. Néanmoins, on ne peut dresser un plan rationnel sur une base annuelle sans considérer les répercussions des programmes en cours sur les années futures. Le personnel du conseil du Trésor et la plupart des ministères tendent à négliger la planification à long terme, sauf dans le cas des programmes d'immobilisations. On accorde trop peu d'attention aux répercussions que les pro-

grammes nouveaux peuvent avoir sur les coûts d'opération futurs, et trop souvent l'idée qu'on en a ne s'exprime pas de façon précise et propre à aider les ministères et le ministre des Finances dans leur planification. Les ministères s'imposeraient une discipline salutaire s'ils examinaient leurs projets à long terme avant d'étudier le détail de leurs crédits; en outre, cet examen permettrait d'approuver en principe les projets nouveaux et les contingents des dépenses avant que chaque ministère ne consacre le temps et l'énergie requis pour inscrire le détail de ces projets au Budget des dépenses.

En raison de l'expansion rapide de l'activité du gouvernement et de l'exigence constante de nouveaux programmes de dépenses publiques—ou de l'expansion des programmes déjà en cours—le problème d'une planification à long terme revêt une importance toute particulière. Des relevés des dépenses totales prévues par rapport aux ressources escomptées—sur la base de prévisions fournies par chaque ministère pour plusieurs années—fourniraient une documentation extrêmement précieuse grâce à laquelle il serait possible de prendre des décisions susceptibles d'entraîner des dépenses considérables pour l'avenir. Un plan quinquennal—avec les amendements et les mises à jour qui s'imposeraient chaque année—serait un instrument indispensable dont le gouvernement pourrait se servir dans l'élaboration de sa politique: aucune tentative de ce genre n'a été faite au Canada jusqu'à maintenant.

Nous recommandons donc:

1 Que tous les ministères et organismes soient tenus d'établir et de soumettre au gouvernement des prévisions à long terme de leurs dépenses, par programme;

2 Que sur la base de ces prévisions soient établies chaque année les prévisions globales des dépenses et des ressources des cinq années à venir.

LE CONTRÔLE DE LA DÉPENSE

Le Parlement vote des fonds au gouvernement, mais les ministères considèrent généralement que les fonds votés deviennent «leur» propriété. La documentation utilisée pour motiver un crédit devant le conseil du Trésor et les modifications que le Conseil y apporte sont donc un élément fondamental du contrôle de l'emploi ultérieur des fonds. Si les ministères étaient contraints de s'en tenir aux intentions qu'ils expriment quand leurs prévisions sont approuvées, plusieurs des autres moyens de contrôle de la dépense actuellement en vigueur seraient inutiles.

La prévision met l'accent sur les programmes pour faciliter la délégation des pouvoirs à tous les paliers d'administration intéressés. Il faut une direction centrale à la prévision, mais les agents d'exécution doivent posséder assez de pouvoirs pour assurer la réalisation efficace des programmes. Ni le conseil du Trésor ni les ministres ne peuvent espérer connaître dans le détail tous les secteurs de l'activité du gouvernement. Or pour y obvier, le Conseil restreint la liberté administrative des exécutants en multipliant les contrôles, les plafonds et les règlements. Les hauts fonctionnaires des ministères, dont l'autorité est circonscrite au point de ne pouvoir déléguer une part d'autorité à l'administrateur local ou régional, ont tendance à entourer ce dernier de contrôles encore plus restrictifs.

Les restrictions détaillées imposées par l'autorité centrale font proliférer les autorisations que les ministères demandent au Conseil. C'est ainsi qu'il est inondé de détails d'ordre administratif. D'après un sondage des décisions du Conseil, celui-ci est appelé à se prononcer sur environ 16,000 demandes par année. Les demandes varient depuis les grands projets qui doivent absorber beaucoup de ressources économiques, comme c'est le cas dans les nouvelles installations de défense, jusqu'à la demande de quelques dollars nécessaires à l'achat de sucre et de thé pour une réception donnée à la Ferme expérimentale. Les ministres membres du Conseil, incapables à coup sûr d'examiner dans le détail cette masse de demandes, s'en remettent dans bien des cas à la décision du personnel du Conseil.

Vos commissaires sont d'avis qu'il faut confier à l'administration des ministères des pouvoirs de décision dans plusieurs domaines soumis actuellement au contrôle du personnel du Conseil. Les administrateurs des ministères acquerraient un sens plus vif des responsabilités si ces questions de détail leur étaient laissées. Certains administrateurs n'aimeront peut-être pas accepter les responsabilités dont s'accompagneront leurs pouvoirs accrus, mais l'expérience du monde des affaires enseigne que les administrateurs compétents sauront bien se montrer à la hauteur quand on les obligera à prendre des décisions. Libéré des questions de détail, le Conseil devrait se concentrer sur sa tâche essentielle: examiner les programmes et les objectifs des ministères dans le cadre général de la politique du gouvernement.

En répartissant les fonds selon les articles courants de dépense, le Conseil limite la faculté de l'administration des ministères de choisir les meilleures méthodes pour la réalisation de leurs objectifs. Des restrictions d'un autre ordre découlent aussi du pouvoir d'édicter des règlements pour assurer «l'administration efficace du service public» que la Loi sur l'administration financière confère au Conseil.

Les directives statutaires et les règlements du Conseil visent à établir certaines normes d'action et de pratique uniformes dans tout le service public. En vertu du contrôle financier actuel, les ministères ne peuvent, sauf autorisation expresse, faire approuver leurs dépenses pour fins de paiement. C'est ainsi qu'il faut renvoyer au Conseil les cas non prévus par les règlements. Lorsque les cas se font trop nombreux, on cherche à y porter remède en édictant des règlements plus nombreux appelés à parer à toutes les éventualités.

Il faut des règlements dans toute grande activité où s'exercent des fonctions multiples et variées, mais il est généralement reconnu que les autorités chargées des décisions ne doivent pas être mêlées directement à leur application. Les règlements qui viennent expliciter la ligne de conduite générale peuvent faciliter les décisions s'ils sont bien conçus. Par contre, les règlements détaillés à l'excès ou sans importance limitent l'initiative des administrateurs et diminuent la qualité de leur administration. Lorsque les menus contrôles de l'autorité centrale limitent trop l'exercice du jugement des hauts fonctionnaires des ministères, il n'est que naturel que ceux-ci se sentent harassés et se dérobent à la critique du Parlement ou du public derrière le rideau des règlements.

La direction des ministères se heurte, dans les règlements concernant les contrats du gouvernement, à une série particulièrement onéreuse de restrictions. Revisés pour la dernière fois en 1954, les règlements énoncent les règles à suivre pour la demande de soumissions et la préparation des contrats et limitent le montant des contrats que les ministères sont autorisés à passer sans l'approbation du conseil du Trésor. Le montant varie selon la nature du contrat: $50,000 pour les constructions, $25,000 pour les achats et $15,000 pour les services. Ces limites valent également pour les grands et les petits ministères, sauf pour celui de la Production de défense dont les montants sont fixés par la loi. Les autorisations demandées au conseil du Trésor pour des dépenses liées à des contrats comptent de plus en plus dans les affaires dont il est saisi; elles en formaient 20 p. 100 en 1953 et 35 p. 100 en 1961.

Les méthodes d'approbation des contrats sont particulièrement irritantes parce que les projets dont les montants dépassent les pouvoirs des ministres peuvent venir jusqu'à quatre fois devant le conseil du Trésor: quand il est demandé au Conseil de donner un accord de principe préalable; quand le projet de dépense s'inscrit dans les prévisions budgétaires annuelles; quand le contrat lui-même est soumis au Conseil pour approbation; enfin, quand le contrat exige des modifications et commande une dépense supérieure aux pouvoirs des ministres, situation qui peut survenir plus d'une fois en cours d'exécution.

Bien que les ministères puissent de leur propre initiative approuver certains contrats, souvent il leur répugne de déléguer ce pouvoir à des paliers administratifs inférieurs. Cette répugnance se fait sentir à tous les niveaux dans la

mesure où certains besoins peuvent être satisfaits par le recours à des contrats. Les ministères eux-mêmes ont tendance à s'occuper de choses dont d'autres ministères ou l'entreprise privée pourraient facilement se charger, ce qui augmente inutilement l'envergure de leurs responsabilités d'exécution.

Certes, il faut certaines limites au pouvoir d'adjuger les contrats, mais elles devraient se fonder sur la situation de chaque ministère, sur le chiffre global de ses contrats et dans la mesure où une dépense particulière a préalablement été approuvée.

Les règlements qui affectent les frais de voyage font bien voir les dangers que comportent des règlements minutieux qui dictent au lieu de guider. Ces règlements du conseil du Trésor fixent le montant maximum accordé pour les diverses catégories de frais de voyage et précisent les pièces à joindre aux demandes de remboursement. Ils causent beaucoup d'ennui et d'agacement aux employés du gouvernement, sans le plus souvent réduire les dépenses. Les autorités des ministères qui approuvent les demandes n'ont guère de latitude bien que le personnel de la comptabilité et de l'administration consacre un temps excessif à s'assurer qu'on observe à la lettre les règlements, tout comme le fait une partie trop grande du personnel du Contrôleur du Trésor.

L'allocation de déplacement journalière n'est guère en usage dans le service public. Plus pratiquée, elle permettrait en fait une économie appréciable dans les frais d'administration. Très probablement, le montant de l'allocation devrait varier selon les régions. Il faudrait aussi tenir compte, dans une certaine mesure, du rang des divers employés du gouvernement. De toute façon, les économies à réaliser permettraient à coup sûr d'établir des taux équitables pour les grandes villes où un nombre important de fonctionnaires sont appelés à séjourner.

Nous recommandons donc:

1 Que les ministères et les organismes soient investis des pouvoirs financiers nécessaires pour assurer la bonne gestion des ressources financières mises à leur disposition et qu'ils en soient tenus responsables;

2 Que le conseil du Trésor continue d'établir des règles au sujet des questions financières et administratives communes à tous les ministères et organismes, mais que ces règles soient d'un caractère moins précis et moins restrictif;

3 Que les ministères et organismes aient plus de latitude dans la négociation des contrats;

4 Que le système d'allocation journalière fixe et que d'autres mesures soient davantage utilisés afin de simplifier les règlements relatifs aux déplacements.

En plus d'être surveillée de près par le conseil du Trésor, l'administration des ministères est aussi assujettie aux restrictions imposées par le Contrôleur du Trésor. Agent du ministère des Finances et doté d'un personnel de 4,700 employés dispersés dans tous les ministères au Canada et à l'étranger, le Contrôleur ressemble à un agent de police qui fait sa ronde dans les ministères pour s'assurer de la rectitude de leur conduite en matière financière. En vertu de la Loi sur l'administration financière, il lui incombe de certifier que pour chaque projet de dépense il y a des fonds disponibles couverts par une affectation: c'est le «contrôle des engagements». Il examine chaque dépense avant de la payer; il refuse d'approuver celle qui, à son avis, ne peut légalement être imputée à un crédit et la renvoie au conseil du Trésor pour instructions—il s'agit de la «vérification préalable». C'est lui qui émet les chèques et tient la comptabilité centrale du gouvernement. Le Contrôleur est autorisé à fournir les services comptables demandés par les ministères bien que les ministères ne soient pas tenus de les utiliser.

Le Contrôleur exerce le contrôle des engagements sur les dépenses des ministères afin d'empêcher le dépassement des crédits ou des affectations. Pour cela, il tient un registre de tous les engagements en cours. Plusieurs ministères en tiennent également pour deux motifs: d'abord, ils croient qu'il faut affecter ou engager les fonds dès que le contrat est décidé au lieu d'attendre la rédaction des documents nécessaires; ensuite, certains ministères ne croient pas pouvoir recommander avec certitude des dépenses à tous les échelons d'exécution, surtout ceux de l'extérieur, sans qu'ils soient au fait des engagements antérieurs.

L'administration des ministères devrait pouvoir veiller elle-même à ce que les dépenses ne dépassent pas les fonds disponibles. Ni au Royaume-Uni ni aux États-Unis cette fonction n'est confiée à une agence de contrôle extérieure.

Nous avons mentionné les méthodes de vérification préalable du Contrôleur du Trésor dont l'examen détaillé vise à assurer que des biens ou des services ont été fournis ou des travaux exécutés, que les prix exigés sont raisonnables ou conformes au contrat, que des fonds sont disponibles et que la dépense est bien autorisée et légalement imputable sur le crédit. C'est un contrôle que l'administration des ministères doit exercer en première instance dans la dépense quotidienne. Cependant, afin d'éviter retards, questions ou refus de la part du Contrôleur, plusieurs ministères, de leur propre initiative, vérifient à nouveau leurs dépenses avant la vérification du Contrôleur. Le coût de la double vérification est très considérable.

La responsabilité de plusieurs de ces opérations relève manifestement du ministère qui fait la dépense puisque le Contrôleur doit s'en remettre, pour une foule de dépenses qu'il vérifie, au certificat d'un agent du ministère. C'est au sein du ministère que la vérification des dépenses peut s'opérer le plus efficacement et la tâche du Contrôleur devrait normalement se limiter à s'assurer, avant d'émettre un chèque, qu'un agent dûment autorisé du ministère a certifié la dépense.

Nous recommandons donc:

1 Que le soin de certifier au Contrôleur du Trésor la légalité des dépenses et la disponibilité de fonds soit confié aux ministères;

2 Que le rôle du Contrôleur du Trésor se limite à s'assurer que les agents des ministères qui établissent le certificat sont dûment autorisés.

Ces recommandations tendent à l'amélioration du contrôle financier par une délégation de pouvoirs appropriés aux administrateurs des ministères et ne sont pas incompatibles avec le concept selon lequel le service public est un tout unifié et intégré. Le déplacement de pouvoirs financiers ne vise en rien à affranchir les administrateurs des ministères du contrôle absolu du Cabinet, du conseil du Trésor et des ministres. Parce qu'elle dresse autour des administrateurs des ministères une haie de contrôles et de règlements détaillés et négatifs, la méthode actuelle du contrôle des dépenses ne peut que faire obstacle à une administration efficace et économique.

Deux restrictions s'imposent si l'on veut attribuer une plus grande liberté d'action aux ministères: les administrateurs doivent se guider sur des règles communes établies par le conseil du Trésor, et ce dernier devrait être tenu de signifier son accord pour la nomination des agents supérieurs des finances au sein de chaque ministère et organisme et de participer au développement de leur carrière. C'est une pratique qui est suivie au Royaume-Uni depuis quarante ans et qui a permis au Trésor britannique de déléguer avec succès des pouvoirs aux ministères. Cette pratique n'est pas incompatible avec le maintien d'un service public unifié; il libère l'autorité centrale des vétilles qui encombrent présentement le conseil du Trésor canadien et permet au Trésor britannique de se concentrer sur les aspects les plus importants de la politique et de la direction administratives. En outre la responsabilité des dépenses de chaque ministère repose, comme il convient, sur les hauts fonctionnaires des ministères qui en sont personnellement comptables.

Il faut souligner que les agents des finances des ministères ne seraient pas des fonctionnaires du conseil du Trésor simplement par le fait que le Conseil inter-

viendrait dans leur nomination. Ils demeureraient, comme au Royaume-Uni, assujettis à l'autorité du sous-ministre qui resterait comptable de la gestion du ministère.

Le rapport intitulé «Un plan de gestion» énonce plus en détail les concepts généraux de philosophie politique et d'organisation qui peuvent être invoqués pour apprécier la présente recommandation. Le rapport sur «La gestion du personnel» renferme une recommandation parallèle au sujet de l'agent supérieur du personnel de chaque ministère et organisme.

Nous recommandons donc: Que la nomination de l'agent supérieur des finances de chaque ministère et organisme soit assujettie à l'accord du conseil du Trésor.

LA COMPTABILITÉ

Afin de déléguer des pouvoirs financiers appropriés aux ministères et organismes et afin de soulager le Contrôleur du Trésor de la vérification interne, il faudra améliorer considérablement les méthodes de comptabilité des ministères. L'art de la comptabilité, qui autrefois se limitait presque exclusivement à consigner le passé, s'adresse aujourd'hui au moins autant à l'avenir qu'au passé et constitue ainsi un outil plus pratique pour l'administration. La comptabilité fournit une langue dans laquelle les plans financiers peuvent s'exprimer et se suivre au fur et à mesure de leur exécution.

Il n'est pas de système unique de comptabilité qui puisse répondre aux besoins du gouvernement et de chacun de ses ministères et organismes. Les comptes des ministères doivent cadrer avec les besoins du gouvernement et doivent fournir les renseignements nécessaires pour les Comptes publics, mais il faut avant tout qu'ils apportent aux administrateurs des ministères les données dont ceux-ci ont besoin. Il ne peut être question d'établir un système uniforme de comptabilité qui puisse bien consigner l'activité de tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada, tant leurs responsabilités sont changeantes et diverses. La comptabilité est chose souple et les systèmes devraient s'adapter aux besoins particuliers de chaque organisation, à tous les niveaux. Voilà pourquoi l'administration de chaque ministère ou organisme doit être chargée, dans le cadre des besoins du gouvernement, d'établir et d'appliquer une comptabilité adaptée à ses propres besoins et doit disposer à cette fin de l'assistance technique intérieure et extérieure qu'il lui faut.

Le Contrôleur du Trésor est autorisé à fournir sur demande des services comptables à tout ministère ou organisme. Parce qu'il doit avant tout consigner les recettes et les dépenses de l'État et en rendre compte, les systèmes qu'il éta-

blit sont conçus en fonction de ses propres besoins; il est rare que ces systèmes répondent pleinement à la nécessité dans laquelle se trouve l'administration des ministères de disposer de rapports et de données à jour sur la situation de ses programmes à tous les échelons. Le Contrôleur devrait continuer de tenir la comptabilité centrale du gouvernement, mais son rôle vis-à-vis des ministères devrait se limiter à un droit de regard destiné à s'assurer que les données comptables qui sont fournies par les ministères et qui doivent être intégrées dans la comptabilité centrale de l'État sont satisfaisantes et bien comparables. Il devrait, à la demande des ministères, faire fonction de conseiller et fournir des avis sur des questions de comptabilité.

Nous recommandons donc: Que les ministères soient chargés d'établir et de tenir les registres de comptabilité nécessaires et adaptés à leurs besoins.

La plupart des ministères dont les programmes de dépenses sont considérables et divers ne pourront répondre à leurs besoins d'ordre administratif en conservant leur système actuel de comptabilité de caisse. La comptabilité des transactions de dépense peut se faire à l'un quelconque des trois moments suivants: quand intervient le besoin d'acheter les biens ou services et que le contrat est adjugé (comptabilité d'engagements); quand les biens ou services sont payés (comptabilité de caisse); quand les biens ou services sont utilisés—avant ou après le paiement—(comptabilité d'exercice).

La comptabilité d'exercice est presque universellement utilisée dans l'industrie afin de fournir à l'administration des données comptables sur les opérations à mesure qu'elles se déroulent. Elle assure des rapports comptables plus objectifs et mieux comparables dans le temps. Elle fournit la base de la comptabilité du prix de revient, mais ne l'implique pas nécessairement. Pour ce qui est du gouvernement, la comptabilité d'exercice simplifiera, dans la plupart des cas, les registres comptables qui doivent être tenus. Elle peut fournir des sauvegardes suffisantes pour prévenir le dépassement des crédits, sauf dans le cas des grandes immobilisations qui peuvent d'ailleurs se consigner par d'autres moyens.

La comptabilité d'amortissement se rattache étroitement à la comptabilité d'exercice. Les frais d'immobilisations dans l'administration fédérale, sauf dans le cas des sociétés de la Couronne autonomes qui s'en tiennent aux pratiques commerciales normales, sont imputés au moment de la dépense. Le gouvernement doit cependant tenir compte de l'amortissement chaque fois, par exemple, qu'une activité ou un service doit rapporter un bénéfice ou faire ses frais, qu'un ministère ou un organisme assure des services que l'entreprise privée pourrait assurer, et chaque fois que dans l'élaboration d'un programme on

doit envisager plusieurs solutions. Dans tous les cas où la comptabilité d'amortissement s'impose pour des fins d'administration, les ministères devraient l'incorporer à leurs comptes ou tenir des registres suffisants sur des actifs en usage.

Il y aurait peu à gagner à mettre la comptabilité générale du gouvernement sur une base d'exercice. Le Parlement est avant tout intéressé à connaître les sommes que le fisc doit réunir afin de subvenir aux dépenses qu'amènera l'année financière, et il n'est intéressé qu'aux résultats de la gestion pour toute l'année. Sous le régime actuel de la comptabilité de caisse, l'ouverture des livres durant une trentaine de jours supplémentaires après la fin de l'année financière permet de faire les modifications nécessaires pour tenir compte des paiements pour les biens ou services reçus mais non acquittés durant l'année financière. D'autres modifications ont été apportées aux comptes de caisse afin que les résultats de l'année se rapprochent encore davantage de ceux que donnerait la comptabilité d'exercice.

Nous recommandons donc: Que les ministères adoptent la comptabilité d'exercice.

Comme la comptabilité vise à traduire objectivement dans des termes monétaires les projets d'un ministère ainsi que leur réussite ou leur échec, le système doit se fonder autant que possible sur les frais réels et complets. Nombreux sont les cas où des données incomplètes et incohérentes à cet égard ont entraîné des prévisions erronées. Il se dépense plus de $110 millions en services communs fournis gratuitement aux ministères usagers (locaux, mobilier, énergie, affranchissement, pensions de retraite, et autres bénéfices assurés aux employés). Si les frais ne leur en sont pas débités, les ministères usagers ne peuvent être conscients de la dépense ni stimulés à utiliser les services à meilleur escient.

Nous recommandons donc: Que le coût des principaux services communs soient débités aux ministères usagers.

AUTRES CONTRÔLES

L'importance que revêt l'établissement du budget comme moyen de contrôle dans l'industrie a déjà été signalée. Si au budget s'ajoute un système bien organisé de rapports de gestion, on peut présenter les résultats aux échelons supérieurs de l'administration dans une forme qui fasse ressortir en quoi ces résultats s'écartent du programme budgétaire; les mesures nécessaires pourront alors être prises.

Les états financiers principaux du gouvernement émanent du Contrôleur du Trésor; ce sont les rapports mensuels sur les fonds dépensés, les engagements

en cours et le solde inutilisé des affectations de chaque crédit. Règle générale, ce sont là, en dehors de certaines données comptables d'ordre statistique, les seuls documents financiers dont disposent les ministères, le conseil du Trésor et le ministre des Finances. Il n'existe pas de rapports de gestion indiquant sur une base d'exercice les dépenses encourues chaque mois et pour l'année à date, à tous les paliers d'exécution; il n'y a pas de comparaison avec les montants prévus pour la période.

Dans l'industrie, la plupart des rapports périodiques servent à des fins internes seulement. Comme les méthodes actuelles de présentation des rapports dans l'administration fédérale doivent servir les fins des organismes de contrôle extérieurs, on s'est peu préoccupé de préparer des rapports destinés au contrôle administratif dans les ministères. Cependant, les recommandations visant à une délégation accrue de pouvoirs aux ministères et aux organismes—ceux-ci étant contrôlés au niveau de l'application de la politique du gouvernement—viendront accentuer le besoin de rapports internes bien au point qui serviront l'administration des ministères et l'autorité financière centrale.

Nous recommandons donc: Que les ministères et organismes adoptent la pratique moderne du rapport d'administration.

La vérification interne est très employée dans les grandes entreprises industrielles pour assurer une haute norme d'exécution. La vérification interne est source d'économie et d'efficacité si le contrôle interne est suffisant. Le contrôle interne prévoit la répartition des fonctions et la division du travail de façon à ce qu'un employé se trouve, en exécutant ses tâches à lui, à vérifier automatiquement (mais non à doubler) le travail d'un collègue. La pratique générale du gouvernement est d'employer un grand nombre de commis à des vérifications courantes et répétées dans le but de relever les erreurs; le gouvernement devrait plutôt établir un système de contrôle interne bien conçu. Le rapport intitulé «Méthodes et travail de bureau» renferme de nombreux exemples illustrant le coût énorme des méthodes de vérification en usage dans le service public.

A l'heure actuelle, très peu de ministères comptent des vérificateurs internes qui s'occupent de contrôler l'exactitude des registres de comptabilité, l'efficacité du contrôle interne et l'observance des directives du ministère. Le Contrôleur du Trésor vérifie, par l'entremise de la Division des services de vérification, l'exactitude des registres de certains fabricants et entrepreneurs, surtout dans le cas des contrats adjugés par le ministère de la Production de défense. Parmi les services assurés à certains ministères, la Division procède aussi à des vérifications internes touchant surtout les recettes et portant principalement sur l'exactitude des comptes plutôt que sur la gestion des administrateurs.

Si la vérification préalable est transférée aux ministères tel que recommandé, il n'existe aucune raison particulière pour que le Contrôleur du Trésor conserve sous ses ordres la Division des services de vérification; ce sont les ministères usagers qui pourraient le mieux exercer le contrôle des frais des fournisseurs extérieurs. S'ils passent aux ministères, les experts comptables de la Division des services de vérification pourraient continuer à remplir leurs fonctions actuelles et servir aussi de noyau pour la création de groupes de vérification interne. Leur réaffectation apporterait un stimulant efficace aux ministères et organismes qui ont déjà pris des dispositions pour créer des sections de vérification interne.

Nous recommandons donc: Que l'administration des ministères soit chargée d'établir et de maintenir un système approprié de vérification interne.

LA GESTION DES RECETTES ET DE LA CAISSE

Les Communes et le conseil du Trésor suivent de près les dépenses mais n'interviennent guère dans la perception, bien que la latitude laissée aux ministères puisse être très grande. Cela tient à ce que deux sauvegardes automatiques caractérisent la gestion des recettes: d'abord, le besoin constant d'argent de la Couronne rend obligatoire l'existence d'un système de perception efficace; ensuite, les personnes lésées ont le droit de s'adresser aux tribunaux pour être relevées d'une imposition illégale.

Le ministre qui dirige un ministère percepteur peut s'en remettre entièrement à l'avis de ses fonctionnaires pour décider d'une question où une somme importante de recettes est en jeu, mais ses pouvoirs discrétionnaires sont souvent très limités quand une fraction d'une somme semblable doit se dépenser en vertu d'un crédit. A cause de cela, l'examen des méthodes administratives a révélé, en général, une plus grande compétence dans la perception des recettes fiscales que dans la dépense des deniers publics.

On a constaté certaines incohérences dans la législation relative aux perceptions fiscales. Ainsi, seule la Loi de l'impôt sur le revenu permet de prendre une hypothèque sur les biens d'un contribuable en garantie d'impôts échus mais impayés. Une autre exception réside dans le fait que seules la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur l'assurance-chômage autorisent des poursuites, sur production d'un certificat de dette devant la Cour de l'Échiquier, comme si le certificat était un jugement du tribunal. Il est difficile aussi d'expliquer les dispositions punitives de diverses lois fiscales: certaines sont dures tandis que d'autres sont symboliques à toutes fins pratiques. Dans un autre domaine, la

plupart des impôts peuvent se payer par chèque ordinaire tandis que les droits de douane doivent s'acquitter par chèque visé ou en numéraire.

Nous recommandons donc: Que le gouvernement envisage la possibilité de rendre plus uniforme et d'application plus générale les pouvoirs spéciaux qui lui sont accordés en vue d'assurer la perception des impôts.

Plusieurs lois non fiscales autorisent le gouverneur en conseil à fixer le tarif des droits et des frais pour l'obtention de permis, la prestation de services et autres. On note dans une loi que le tarif des droits doit «être établi de façon à couvrir le plus possible les frais de l'application de la loi»; mais c'est là un cas exceptionnel.

Il y a des cas où les perceptions excèdent de beaucoup les frais; le droit perçu pour la constitution des sociétés en est un exemple. D'autre part, il existe des cas où la recette est très inférieure aux frais; tel est le cas de l'application de la Loi sur les grains du Canada. Lorsque la loi fixe le taux, les ajustements d'ordre législatif suivent toujours de loin l'augmentation des frais. Le taux fixé par la loi pour l'acheminement du courrier de seconde classe en est un exemple. On constate également que le seul droit qui découle de la prérogative royale (celui des passeports) rapporte d'importants bénéfices à la Couronne.

Autrefois, les perceptions servaient à financer directement une foule de services publics. Par exemple, les douaniers touchaient comme indemnité un certain pourcentage de leurs perceptions; les maîtres de poste étaient rémunérés à même leurs recettes, les routes à péage étaient chose commune et les gardiens de quai gagnaient leur vie en percevant un droit sur le fret qui passait par les quais. Cela avait pour effet de fixer automatiquement la dimension, les normes et les frais d'une foule de services publics. Il arrive encore parfois que les déboursés sont faits à même les recettes, mais ils ne sont plus limités par elles.

La Loi sur la sécurité de la vieillesse de 1951 est une application moderne de ce système. Elle impose des taxes sur le revenu et des taxes de vente spéciales afin de financer le service des pensions, et elle prescrit au ministre des Finances, s'il est d'avis que les recettes ne suffiront pas, de saisir les Communes «des mesures qu'il propose afin d'accroître les recettes de la Caisse».

L'administration publique est aujourd'hui tellement diversifiée qu'il faut maintenir autant que possible un rapport économique entre la recette et le coût d'une foule de services publics.

Nous recommandons donc: Que tous les droits et frais fixés par statut ou règlement soient périodiquement revisés afin d'établir un rapport entre recettes et dépenses.

D'autres rapports de vos commissaires traitent en détail de l'acquisition et de la gestion des approvisionnements. C'est un axiome de la gestion financière que l'utilisation ou la disposition irrégulière des approvisionnements équivaut à une appropriation illégale d'argent. Cela vaut aussi pour l'administration publique lorsque des approvisionnements acquis en imputation sur un crédit sont affectés à une autre fin.

Dans certains cas, le Parlement autorise l'utilisation de la caisse renouvelable par mesure de sauvegarde. Toutes les marchandises provenant des inventaires financés par une caisse renouvelable s'imputent au prix coûtant sur le crédit en cause au moment de l'utilisation. Lorsqu'il n'y a pas de caisse renouvelable, le contrôle se fait à la quantité. Et le coût entier est imputé au crédit au moment de l'achat, et non pas quand les approvisionnements sont consommés. Le régime de la caisse renouvelable est préférable, quand il s'avère pratique, afin de maintenir le contrôle financier et éviter le stockage d'approvisionnements au delà des besoins courants.

Nous recommandons donc: Que la caisse renouvelable soit utilisée davantage comme moyen de contrôle des approvisionnements consommables.

La gestion des deniers de la Couronne incombe au ministère des Finances. Agent du ministère, le Contrôleur du Trésor établit des rapports de caisse quotidiens et mensuels. Le Contrôleur et la Banque du Canada établissent des prévisions mensuelles. Il n'est recommandé aucun changement en ce qui concerne la gestion des décaissements et des soldes de caisse découlant de l'activité de la plupart des ministères et organismes qui relèvent actuellement du Contrôleur en cette matière. Les sociétés de la Couronne et d'autres organismes autonomes détiennent cependant des sommes importantes. Ces fonds, souvent supérieurs aux besoins immédiats, sont déposés dans les banques à charte ou placés dans des valeurs de l'État. A la fin de 1960, les dépôts de ces organismes dans les banques à charte s'élevaient à $35.6 millions. On ne semble pas suivre de ligne de conduite uniforme ou cohérente dans ces transactions bancaires.

3

VÉRIFICATION DE LA COMPTABILITÉ DU SECTEUR PRIVÉ

Les registres tenus par le public, c'est-à-dire par les individus ou par les sociétés, doivent faire l'objet d'une vérification dans l'application des lois fiscales et sociales et la perception des impôts qui en découlent; il faut aussi vérifier avant de les régler les créances sur l'État pour des contrats exécutés en régie intéressée, pour d'autres contrats et pour les remboursements.

La Division de l'impôt du ministère du Revenu national vérifie les livres et registres des contribuables pour assurer l'exactitude des déclarations sur le revenu imposable. La Division des douanes et de l'accise du même ministère procède à certaines vérifications pour s'assurer de l'exactitude des impôts et des droits perçus sur les marchandises importées ou fabriquées au Canada. La Commission d'assurance-chômage examine les registres des employeurs pour s'assurer de l'exactitude et de la remise des retenues sur la paie des employés. La Division des services de vérification, qui relève du Contrôleur du Trésor, vérifie les registres de certains fournisseurs du gouvernement. Divers organismes et commissions de réglementation vérifient les opérations des sociétés soumises à leur regard pour fins de tarification et autres.

C'est ainsi que les sociétés peuvent recevoir la visite de plus d'un vérificateur du gouvernement, mais ces inspecteurs sont pour la plupart versés dans les questions particulières qui relèvent d'une loi expresse. Il serait peu pratique de réunir ces fonctions de vérification dans un même service, sauf dans un cas important: celui de la vérification des feuilles de paie assurée par les agents de l'Assurance-chômage et de l'Impôt sur le revenu. Il serait avantageux de réunir ces deux vérifications. En effet, elles demandent des connaissances techniques

comparables, portent sur les mêmes registres et sont relativement simples. Les vérificateurs de la Commission d'assurance-chômage examinent au moins tous les deux ans les registres de 400,000 employeurs au Canada, mais ceux de l'Impôt sur le revenu se limitent normalement aux nouveaux employeurs ou à ceux qui négligent de remettre promptement les sommes retenues.

Nous recommandons donc: Que les vérifications de feuilles de paie par le ministère du Revenu national (Division de l'Impôt) et par la Commission d'assurance-chômage soient combinées et effectuées, pour le compte des deux organismes, par les vérificateurs de la Commission d'assurance-chômage.

La nécessité d'une vérification faite par le gouvernement rend également nécessaire l'emploi de spécialistes de valeur professionnelle plus ou moins poussée et l'ampleur même des opérations de vérification exige une gestion experte du personnel et des méthodes de vérification. Les techniques qu'emploie en général la profession comptable comprennent la préparation de tableaux ou de programmes de vérification, la préparation et la conservation de documents de travail en bonne forme, l'établissement de budgets de durée de vérification et la rédaction de rapports de vérification. Les méthodes du gouvernement à cet égard ne répondent trop souvent pas à des normes acceptables. Les vérificateurs employés sont compétents, mais le degré d'instruction requis des vérificateurs et les programmes de formation et de perfectionnement qu'on donne aux différents groupes de vérificateurs varient grandement. On y gagnerait beaucoup à améliorer la direction et la surveillance, et à adopter les méthodes de vérification qu'emploie partout la profession comptable.

Nous recommandons donc: Qu'un comité interministériel de la vérification soit établi et chargé d'assurer le perfectionnement du personnel et d'améliorer les normes et les méthodes de vérification.

4

LA RESPONSABILITÉ ENVERS LE PARLEMENT

Le contrôle financier et la comptabilité du gouvernement doivent pouvoir remplir une double fonction: servir l'administration et répondre aux besoins du Parlement. Jusqu'ici, le présent rapport a signalé les défauts du système et proposé des améliorations appelées à faciliter la conduite des affaires du gouvernement et à fournir à l'administration les renseignements dont elle a besoin pour exercer une bonne gestion. L'autre fin également importante du contrôle financier et de la comptabilité est de fournir les renseignements dont la Chambre des communes a besoin pour jouer son rôle traditionnel de gardienne des fonds publics.

Le Budget des dépenses apporte au Parlement des renseignements de base avant le vote des crédits. La forme que revêt le Budget des dépenses est telle qu'il est difficile, malgré la masse de données qu'il renferme, de déterminer l'emploi qui sera fait des fonds demandés. Même s'ils avaient accès aux renseignements réunis à l'appui du Budget des dépenses et utilisés à sa préparation, les membres de votre Commission n'ont réussi que rarement à chiffrer le coût d'une activité sur une base fonctionnelle ou opérationnelle. La nature et le mode de présentation du Budget des dépenses tendent à gêner plutôt qu'à faciliter au public et au Parlement l'examen minutieux des programmes de dépenses des ministères. Les inconvénients principaux sont les suivants:

- La classification actuelle des crédits n'indique pas l'objet de la dépense sur une base fonctionnelle ou par programme ou activité;

- Les renseignements fournis sont incomplets; l'énoncé du crédit n'est pas assez explicite; les services gratuits rendus par d'autres ministères et les recettes provenant de l'activité des ministères ne sont rattachés ni aux crédits ni aux programmes (le Budget des dépenses de 1962-1963 s'est amélioré sur ce point); les dépenses courantes et les immobilisations ne sont pas présentées séparément; enfin, les engagements à venir sont rarement indiqués;
- Les détails fournis sur l'objet des dépenses revêtent peu d'intérêt et sont volumineux à l'excès; il faudrait les condenser ou les omettre.

La deuxième partie du présent rapport contient un exemple de la façon dont on peut améliorer la forme du Budget afin de répondre aux critiques que l'on vient de faire.

Nous recommandons donc: Que la forme du Budget soit modifiée de façon à ce que les crédits indiquent plus clairement la destination des dépenses, que des renseignements justificatifs plus comparables et plus complets soient fournis et que les détails inutiles soient éliminés.

Dans les Comptes publics annuels, le gouvernement rend compte au Parlement de la façon dont il a géré les fonds votés par le Parlement. A la suite du second rapport du Comité permanent des comptes publics de 1961 adopté par les Communes, on a pris des mesures pour améliorer la forme et le contenu des Comptes publics. Les nouveaux comptes, bien qu'ils soient améliorés, pourraient à coup sûr offrir plus d'utilité encore si on y supprimait les noms (la pratique canadienne est unique sur ce point) et si on utilisait davantage les tableaux. Les Comptes publics deviendront plus instructifs si les changements proposés sont apportés au Budget des dépenses puisqu'en effet ils suivront naturellement le même mode de classification par programmes. En outre, les Comptes publics devraient expliquer brièvement l'écart entre le chiffre prévu et le chiffre réel des dépenses.

Nous recommandons donc: Que d'autres améliorations soient apportées aux Comptes publics afin d'en éliminer les détails inutiles et d'y expliquer l'écart entre le chiffre prévu et le chiffre réel des dépenses.

De tous les pays, le Canada est le seul dont le ministre des Finances publie un état annuel de l'actif et du passif du pays. La pratique remonte à 1868, alors que le ministre des Finances reçut instruction d'établir chaque année un état indiquant la situation de la dette publique ainsi que le montant imputable à

chacun des travaux publics pour lesquels une partie de la dette avait été contractée. Il était d'usage alors d'emprunter pour acquitter le coût de travaux désignés. Cet état annuel présentait aussi les autres comptes nécessaires «pour indiquer la situation réelle du passif et de l'actif du Dominion à la date de l'état». Avant 1933, un certificat de vérification n'était pas nécessaire.

La critique des valeurs attribuées à l'actif fut si générale qu'après la première guerre mondiale le ministre des Finances chargea des comptables éminents de l'époque d'examiner l'état financier. Sur leur proposition, il raya de l'actif plus de $300 millions en alléguant que «l'actif qui n'est pas facilement réalisable, comme le sont les réserves en espèces, ou qui ne porte pas intérêt n'en constitue pas un qui doive se déduire de la dette brute».

Durant la seconde guerre mondiale, le ministère des Finances a introduit une réserve «pour pertes sur la réalisation d'actif». Il y a ajouté des montants en chiffres ronds chaque année durant plusieurs années. Le montant actuel s'élève à $546 millions. La réserve n'est pas significative cependant parce qu'aucune tranche du total ne se rattache à un actif particulier.

Depuis 1951, la loi stipule que l'état doit renfermer l'actif et le passif qui, de l'avis du ministre, sont nécessaires «pour indiquer la situation financière du Canada» en fin d'année. Les mots «situation financière» sont ambigus dans le cas d'un gouvernement parce que les conventions et pratiques comptables suivies par le commerce et l'industrie ne s'appliquent que partiellement au gouvernement.

Le solde appelé «dette nette» est en réalité l'excédent du passif sur la valeur attribuée à l'actif. On peut se méprendre et voir dans l'excédent un chiffre significatif parce qu'il est censé représenter la partie de la dette en cours qui est sans contrepartie d'actif liquide rentable. En fait, beaucoup d'éléments de l'actif ne sont pas rentables et d'autres sont des dépenses différées. Il y a lieu de se demander aussi si plusieurs éléments du passif ne sont pas artificiels ou faux.

Du point de vue comptable, la «dette nette» est un concept qui ne signifie rien et qui induit en erreur. D'autres pays évitent ces dangers en publiant un état de la dette en cours. La dette en cours est reconnue comme exprimant la situation financière du pays parce qu'elle indique l'ensemble des prêts, avances ou dépenses financés par l'emprunt et non par les recettes.

Nous recommandons donc: Que l'état de l'actif et du passif soit remplacé par un état de la dette directe et indirecte en cours, sans mention de la dette nette.

En établissant la fonction d'auditeur général, le Parlement s'est pourvu d'un agent qui est autorisé à examiner dans le détail l'administration financière du gouvernement et à faire rapport de ses conclusions aux Communes. L'auditeur

général doit s'assurer que les systèmes de comptabilité, le contrôle interne et les autres méthodes de gestion suffisent à assurer la légalité de la dépense des deniers publics. La vérification de l'auditeur général prendra de l'importance avec la suppression de plusieurs des contrôles imposés à l'administration des ministères. Puisque l'auditeur général est un agent du Parlement et ne fait pas partie du gouvernement, il n'est pas suggéré qu'il intervienne dans l'application des méthodes recommandées dans le présent rapport. Il doit demeurer un examinateur indépendant qui présente ses constatations au Parlement.

5

CONCLUSIONS

Vos commissaires ont pour mandat d'indiquer les dispositions que le gouvernement pourrait adopter pour «tirer meilleur parti des mesures budgétaires, comptables et des autres mesures d'ordre financier» et les moyens «d'améliorer l'efficacité et de réaliser des économies en apportant des modifications aux rapports entre les ministères et organismes d'une part et le conseil du Trésor et les autres organismes de contrôle ou de service d'autre part». L'adoption des recommandations que nous formulons obligera à opérer dans ces rapports d'importants changements dont voici le résumé.

L'administration supérieure des ministères aura des pouvoirs considérablement accrus et sera chargée de:

- Prévoir et estimer les besoins financiers par programme, y compris la formulation des prévisions quant aux fonds nécessaires pour les années futures;
- Attribuer des fonds aux échelons d'exécution et déléguer le pouvoir de passer des contrats et de contracter d'autres dépenses;
- Assurer le contrôle en établissant des systèmes de comptabilité et de prix de revient appropriés et en exigeant un rapport de gestion des administrateurs à chaque échelon de responsabilité;
- Autoriser des dépenses et s'assurer de la disponibilité de fonds dans le cadre d'un contrôle interne efficace;
- Obtenir des recettes non fiscales de la fourniture de biens, services et privilèges en faisant payer un prix équitable aux bénéficiaires.

Le Contrôleur du Trésor exerce déjà certaines des fonctions mentionnées ci-dessus. Cet agent, dont il y aurait lieu de changer le titre en celui de Comptable général afin qu'il soit plus exactement conforme aux responsabilités qu'on propose de lui attribuer, s'acquitterait des tâches suivantes:

- Émettre les chèques et gérer les comptes en banque et les fonds de caisse;
- Tenir la comptabilité centrale, dresser périodiquement des états indiquant la situation financière générale et établir les Comptes publics;
- Fournir aux ministères et organismes, selon le besoin, de l'aide technique et des avis d'ordre comptable;
- Administrer toutes les caisses de retraite et de pension, y compris celles des forces armées et des sociétés de la Couronne;
- Fournir à titre de service les facilités de traitement automatique des données.

Ces deux dernières tâches se rattachent à des propositions formulées dans d'autres rapports de la Commission et constituent de nouvelles responsabilités pour ce haut fonctionnaire. Le transfert de ces fonctions au Contrôleur du Trésor (Comptable général) remédiera à la division peu satisfaisante des responsabilités en ce qui regarde l'administration des pensions et des opérations de traitement automatique des données.

Le bureau du Contrôleur emploie actuellement 4,700 fonctionnaires au Canada et à l'étranger au coût annuel de plus de 21 millions. Le tiers environ de ce personnel s'occupe dans les ministères du contrôle des engagements et de la vérification des dépenses. Le personnel du Contrôleur et celui des ministères font à tel point double emploi que l'élimination de la seconde vérification du Contrôleur devrait libérer une grande partie de son personnel qui deviendrait disponible pour d'autres tâches. Les ministères tenus d'établir leur propre comptabilité auront besoin, cependant, de personnel supplémentaire de grande compétence. Les agents du Contrôleur mis en disponibilité à la suite des changements proposés constitueront manifestement une source où pourra se recruter le personnel comptable des ministères.

Les nouvelles fonctions que nous recommandons d'attribuer à l'administration des ministères ne limiteront en rien les pouvoirs du conseil du Trésor. Au contraire, ces recommandations tendent à augmenter l'efficacité du Conseil pour lui permettre de jouer pleinement son rôle. Le Conseil sera chargé des aspects suivants de la gestion financière:

- Examiner et approuver les programmes annuels et à long terme des ministères afin d'en assurer l'exécution ainsi que la conformité avec la politique du gouvernement.

- Établir de grands principes d'administration afin qu'il y ait suffisamment d'uniformité et de cohérence avec la politique du gouvernement.
- Signifier son accord sur la nomination de l'agent supérieur des finances de chaque ministère ou organisme afin d'assurer l'efficacité de la gestion financière.
- Surveiller l'application de la politique et des méthodes financières.

Les rapports intitulés «La gestion du personnel» et «Méthodes et travail de bureau» décrivent d'autres fonctions dont le personnel du conseil du Trésor devrait s'occuper. La Division du personnel du Conseil appelée à conseiller les ministres membres de ce Conseil sur plusieurs des questions exposées dans le présent rapport devrait se nommer «Division de l'analyse des programmes et des normes». Cette division devrait se composer d'un groupe d'agents peu nombreux mais très compétents. Il ne faudrait pas qu'aucun d'eux ne devienne membre à titre permanent du personnel du Conseil; au contraire, ces agents devraient retourner dans les ministères pour y appliquer l'expérience qu'ils ont acquise auprès du Conseil. L'uniformité entre les ministères et organismes s'obtiendra non seulement par l'application de règles d'administration communes, mais aussi par la rotation des hauts fonctionnaires entre les divers ministères et le personnel du conseil du Trésor.

Il est impossible de déterminer les économies qui découleront des rapports nouveaux entre le conseil du Trésor et les ministères. La suppression des détails d'ordre administratif, qui inondent actuellement le Conseil et qui contrecarrent l'administration des ministères, permettra sans doute au Conseil de mieux s'acquitter de ses importantes responsabilités.

Les ministères ordinaires, dont les fonds proviennent des crédits votés par le Parlement, peuvent facilement s'intégrer dans le cadre des dispositions d'ordre administratif qu'envisagent les recommandations du présent rapport. Pour les faire entrer dans le plan proposé, une certaine adaptation sera nécessaire à quelques organismes à cause de leur forme d'organisation actuelle et de leurs rapports avec l'autorité centrale. Notre rapport sur «L'organisation du gouvernement fédéral» indique les mesures à prendre dans le cas de ces organismes.

Vos commissaires reconnaissent que certaines entités corporatives jouissent d'une situation spéciale, soit parce que leur activité de caractère commercial se compare à celle de l'entreprise privée, soit parce qu'il leur faut, pour des raisons d'administration, avoir plus ou moins d'autonomie par rapport au gouvernement. Les organismes qui, à notre avis, appartiennent le plus manifestement à cette catégorie sont les suivants:

le National-Canadien et ses filiales, y compris Air-Canada; la *Polymer Corporation Limited;* l'*Eldorado Mining and Refining Limited* et ses deux filiales; la Société canadienne des télécommunications transmarines; la Banque du Canada; la Société Radio-Canada et le Conseil des Arts du Canada.

Ce sont des organismes qui ne doivent pas entrer dans le cadre de la gestion financière que propose le présent rapport.

S'ils mettent l'accent sur les besoins de gestion au sein du service public, vos commissaires n'en oublient pas pour autant l'obligation qu'a le Parlement de contrôler les fonds publics. Le Parlement et l'auditeur général devraient bénéficier de nos recommandations parce qu'ils recevront du gouvernement un état plus clair des fonds dépensés et une prévision plus intelligible des projets de dépenses du gouvernement. Les propositions visant à améliorer l'administration, loin d'affaiblir l'autorité du Parlement, devraient renforcer la chaîne de responsabilité fondamentale qui lie les administrateurs aux représentants du peuple.

Certes, des objectifs comme ceux-là sont difficiles à atteindre, mais l'expérience d'autres pays enseigne qu'il est tout à fait possible de les réaliser. Vos commissaires sont convaincus que les avantages qui en découleront sous la forme d'économies et de meilleure gestion seront très considérables.



3 LA GESTION DU PERSONNEL

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

RAPPORT 3: LA GESTION DU PERSONNEL

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Un groupe d'étude, sous la direction de M. John J. Carson, directeur du service des relations industrielles et de l'information de la *B. C. Electric Company Limited*, Vancouver, et de son adjoint M. E. F. L. Henry, *C.M.S. Counsellors Limited*, Toronto, coordonnateur des études, a fait des recherches approfondies sur la gestion du personnel dans la fonction publique partout au Canada. Vos commissaires tiennent à témoigner leur reconnaissance aux personnes mentionnées ci-dessous qui ont collaboré avec M. Carson:

M. Peter M. Allen, *Trans-Canada Pipe Lines Limited*, Toronto
M. G. R. Allnutt, B.COM., *Canadian Industries Limited*, Montréal
M. J. Donald Bennie, B.COM., Air-Canada, Montréal
M. J. C. Blackhall, B.A., *Molson's Brewery Limited*, Calgary
M. Wilfred A. Campbell, M.A., Ministère de l'instruction publique de l'Ontario, Toronto
M. William A. Correll, *The Steel Company of Canada Limited*, Montréal
Mlle E. Christina Fairley, *Basic Communicators Limited*, Toronto
M. le professeur Émile Gosselin, LL.L, M.SC.E., Université Laval, Québec
M. Michael A. Harrison, B.A.SC., DIPL. B.A., Société Radio-Canada, Ottawa
M. Fernand Malo, M.A., *Dominion Tar & Chemical Company Limited*, Montréal
M. W. Wallace Muir, *Price, Waterhouse and Company*, Toronto
M. le professeur J. Archibald McIntyre, M.A., Université Western Ontario, London
M. le professeur John C. Sawatsky, M.A., PH.D., Université de Toronto, Toronto
M. H. A. D. Scott, Hydro-Ontario, Toronto
M. Charles F. Stubbert, B.COM., *Ford Motor Company of Canada Limited*, Oakville
M. le professeur D. C. Williams, M.A., PH.D., Université de Toronto, Toronto

M. le professeur W. Donald Wood, M.A., PH.D., directeur du Centre de relations industrielles à l'Université Queen, Kingston, a dirigé les recherches quantitatives que comportaient ces études.

Pour compléter le travail des enquêteurs, vos commissaires ont aussi fait appel à l'expérience d'un comité consultatif sous la présidence de M. Thomas W. Eadie, LL.D., président de La compagnie de téléphone Bell du Canada, Montréal, et sous la vice-présidence de M. D. E. Kilgour, B.A., Président de la *Great-West Life Assurance Company*, Winnipeg. Ce comité était composé comme suit:

M. Wilbrod Bherer, C.R., Bherer, Juneau et Côté, Québec
M. Arthur H. Brown, O.B.E., Bureau international du travail, Ottawa
M. A. Davidson-Dunton, D.SC., LL.D., Université Carleton, Ottawa
M. J. H. Mobray Jones, B.SC., *Bowater Mersey Paper Company Limited*, Liverpool, N.-É.
M. Jean-Claude Lessard, B.A., M.B.A., Hydro-Québec, Montréal
M. F. H. Sherman, LL.D., *Dominion Foundries and Steel Limited*, Hamilton
M. W. O. Twaits, B.COM., *Imperial Oil Limited*, Toronto

La gestion du personnel a suscité un tel intérêt que vos commissaires ne peuvent mentionner ici le nom de toutes les personnes et associations qui ont bien voulu leur présenter un mémoire. Toute cette documentation a fait l'objet d'une étude attentive et d'une mention dans notre rapport définitif.

En même temps qu'ils expriment leur reconnaissance aux personnes et aux groupes mentionnés ci-dessus pour l'aide et les conseils prodigués, vos commissaires se doivent de les exonérer de toute responsabilité pour les constatations et conclusions contenues dans les première et deuxième parties du présent rapport. Cette responsabilité retombe entièrement sur vos commissaires.

1

INTRODUCTION

Mesurer la valeur de la fonction publique au Canada, c'est mesurer le rendement des milliers de personnes qui l'assurent. Les grandes entreprises industrielles ou commerciales doivent, elles aussi, s'intéresser à leur potentiel humain, bien que d'autres éléments—usines, outillage, matériaux—revêtent, toutes proportions gardées, plus d'importance pour elles que pour l'État. La fonction publique s'acquittera donc d'autant mieux de ses obligations à l'égard de la collectivité qu'elle aura su faire un usage rationnel de ses ressources humaines. Or, on ne saurait affirmer que les méthodes employées à cette fin soient satisfaisantes, tant sont probantes les preuves du contraire.

Pour que la fonction publique puisse s'acquitter convenablement de sa mission, deux conditions devront être réalisées. On cherchera d'abord à grouper de grandes compétences et à les répartir selon les exigences des diverses tâches à accomplir. Il faudra donc pour cela veiller à l'excellence du recrutement et de la formation, et voir en outre à ce que les fonctionnaires puissent développer leurs propres aptitudes. On s'emploiera ensuite à utiliser rationnellement les talents dont on dispose et à diriger avec sagesse le travail des fonctionnaires.

Jamais plus qu'à notre époque l'efficacité de l'administration fédérale n'a revêtu une telle importance pour le citoyen. En effet, l'action du gouvernement fédéral touche aujourd'hui maints aspects de la vie quotidienne de chacun. Autrefois, le rôle du gouvernement étant limité, la qualité de l'administration pesait peu sur la vie de la collectivité. Aujourd'hui, au contraire, l'inefficacité dans un des multiples services administratifs peut compromettre de

façon immédiate et concrète les revenus, le bien-être et jusqu'à la sécurité même de chaque citoyen canadien.

Quelle est la qualité, quelle est la compétence de l'ensemble de nos fonctionnaires? Sait-on utiliser à bon escient leurs aptitudes et leurs efforts? A ces questions on pourrait répondre que la valeur des fonctionnaires est à peu près celle de leurs collègues des grandes entreprises privées du pays. Dans certains secteurs, elle s'avère même excellente. Signalons tout de suite qu'un grand nombre de nos meilleurs fonctionnaires sont entrés dans l'administration fédérale pendant la crise économique des années trente ou pendant les années qui ont immédiatement suivi la guerre. C'est dire que la qualité actuelle de la fonction publique tient plus au succès du recrutement des années passées qu'à ses capacités présentes d'attirer de grandes compétences.

On ne saurait être aussi satisfait du parti que l'administration a su tirer du talent, de l'initiative et de la compétence de son personnel. Sans doute faut-il faire davantage pour attirer les compétences rares qui répondent aux exigences des nouvelles techniques du travail de bureau et aux nouvelles méthodes de gestion, et pour faire face à l'ampleur et à la complexité des affaires publiques.

Le système actuel comporte deux défauts graves qui peuvent expliquer pourquoi on a de plus en plus de mal à répartir et à utiliser comme il convient les ressources humaines au sein de la fonction publique.

- On n'a pas su reconnaître que la direction du personnel forme une partie intégrante d'une administration complète et qu'en conséquence elle ne saurait être assurée par des organes de contrôle trop éloignés des lieux de travail. On n'a pas reconnu non plus que les hauts fonctionnaires des ministères et organismes doivent être habilités à diriger leur propre personnel et doivent être tenus responsables de leur gestion dans ce domaine.
- Le système ne s'est pas prêté à l'élaboration d'une politique d'ensemble bien coordonnée dans l'administration du personnel au sein de la fonction publique tout entière; encore moins a-t-on su profiter des connaissances et de l'expérience déjà acquises ailleurs.

Les méthodes de gestion du personnel au sein de l'administration entraînent souvent le gaspillage des ressources, ne stimulent guère le rendement et ne favorisent nullement le développement d'une fonction publique dynamique et homogène. Assurément de bons fonctionnaires parviendront souvent à surmonter les obstacles les plus difficiles qui s'offrent au rendement efficace, mais le plus souvent les méthodes actuelles nuisent à la formation des fonctionnaires et bloquent ceux qui sont capables de donner un tout autre rendement et de fournir une plus forte contribution personnelle à la fonction publique.

Considérée dans ses structures et ses modalités d'application, la gestion du personnel, telle qu'elle se pratique actuellement, est directement issue, pour une bonne part, du principe du traitement uniforme des fonctionnaires. La recherche de cette uniformité a eu comme conséquence la centralisation et une réglementation minutieuse. Paradoxalement, ce souci de l'individu a donné naissance à un système d'administration très impersonnel, édifice fondé il y a quarante ans sur la Loi sur le service civil de 1918. Entre temps, la situation du fonctionnaire s'est profondément modifiée, ainsi d'ailleurs que la conception générale des relations entre employeur et employé dans l'ensemble de l'économie. Dans la fonction publique moderne, on évitera donc de subordonner l'individu au système; on cherchera au contraire à lui faire réaliser toutes ses possibilités en reconnaissant ses buts, ses talents et ses aspirations.

PORTÉE DES ÉTUDES

L'intérêt général de la fonction publique est à tel point fonction d'une utilisation rationnelle de ses ressources humaines que vos commissaires placent la gestion du personnel parmi les plus importantes questions dont ils ont eu à s'occuper. Leurs études ont donc été dirigées sur les aspects suivants de la question:

- Composition et importance numérique du corps des fonctionnaires de façon à mesurer les dimensions du problème que constitue, pour l'administration fédérale, la gestion de ses ressources humaines, et de façon à dégager toute tendance qui pourrait éventuellement poser de nouveaux problèmes.
- Répartition de l'autorité et des attributions, en matière de gestion du personnel, entre les autorités de contrôle et les ministères ou organismes intéressés, ainsi que les répercussions de cette répartition sur le rendement.
- Principes et pratiques courants en matière de gestion de personnel, notamment le recrutement, les mutations, l'avancement, la formation et le perfectionnement du personnel, et la prévision des besoins futurs.
- Initiatives visant le maintien du moral des effectifs et mesures propres à stimuler la productivité.
- Comparaison de la rémunération, des avantages et des conditions de travail des fonctionnaires des divers grades avec les éléments correspondants dans les autres secteurs de l'économie; étude du rapport rémunération-rendement et, enfin, examen de ce que comporte pour le contribuable et l'économie en général les critères actuellement retenus pour la détermination de la rémunération, des avantages sociaux et des conditions de travail du fonctionnaire.

A l'étude de ces divers problèmes s'ajoute une analyse statistique du service public. On y trouvera de nombreuses données nouvelles sur les caractéristiques des effectifs et sur la rémunération, les avantages sociaux et les conditions de travail des fonctionnaires, ainsi que des données comparatives tirées des autres secteurs (voir les tableaux de la deuxième partie).

L'étude détaillée des sujets ci-dessus a été menée par des équipes de spécialistes choisis en dehors de l'administration. En outre, les autres équipes de recherche de la Commission ont également contribué à cette étude par l'apport de leurs constatations en matière de gestion du personnel, à la suite de leurs enquêtes dans les autres domaines de l'administration fédérale. Leurs jugements ont été examinés par un comité consultatif dont certains membres étaient tirés de grandes entreprises privées où les problèmes de personnel sont analogues en importance à ceux de l'administration. Vos commissaires ont soigneusement examiné les nombreux mémoires qui leur ont été soumis sur ces questions avant d'en arriver à des conclusions définitives.

L'expression «fonction publique» employée dans le présent rapport ainsi que dans les autres rapports de la Commission exige d'être précisée. Dans son sens le plus large elle comporte le personnel de l'ensemble des ministères, offices, commissions, organismes, sociétés de la Couronne et forces armées. Cette définition, valable au mois de septembre 1960 pour plus de 480,000 personnes, n'a pas été retenue aux fins du présent rapport parce que son étendue embrasse une trop grande variété de genres d'emplois. Les catégories suivantes ont donc été éliminées:

- Les militaires. Les aspects administratifs des principes appliqués en matière d'utilisation des ressources humaines par la Défense nationale, et notamment la démilitarisation, sont étudiés dans un rapport distinct sur ce ministère. Le présent rapport n'intéresse que 50,000 employés civils de la Défense.
- Les personnes à l'emploi des sociétés de la Couronne dont les besoins de personnel correspondent en gros à ceux des entreprises privées à caractère industriel ou commercial: chemins de fer Nationaux du Canada, Air-Canada, *Polymer Corporation Limited, Eldorado Mining and Refining Limited, Eldorado Aviation Limited, Northern Transportation Company Limited* et la Société canadienne des télécommunications transmarines.
- Les personnes à l'emploi d'organismes ou de sociétés qui, pour des raisons d'intérêt public, jouissent d'une autonomie plus ou moins complète par rapport au pouvoir exécutif. Sont en conséquence exclus les employés de la Banque du Canada, de la Société Radio-Canada et du Conseil des Arts.
- Les maîtres de poste à commission et leurs adjoints.

Sauf indication contraire, l'expression «fonction publique» telle qu'employée dans le présent rapport s'applique donc à quelque 216,000 employés du gouvernement du Canada, c'est-à-dire à tous les effectifs, déduction faite des groupes indiqués ci-dessus.

Quelques derniers commentaires s'imposent afin de situer les présentes constatations et conclusions dans l'optique voulue. Alors que la Commission poursuivait son enquête, le Parlement a été saisi d'une refonte complète de la Loi sur le service civil. Après un examen approfondi des dispositions de la doctrine et des principes du nouveau projet par un comité spécial de la Chambre, le Parlement a adopté la loi revisée en septembre 1961; elle est entrée en vigueur le 1er avril de l'année suivante.

La nouvelle loi prévoit de profondes modifications en matière d'autorité et de responsabilités quant à la gestion du personnel de la fonction publique; elle introduit notamment un élément de souplesse qui faisait défaut dans l'ancienne loi. Au point où nous en sommes, on ne saurait déterminer ses répercussions sur l'ambiance générale du contrôle du personnel. Vos commissaires tiennent néanmoins à poser bien clairement les principes qui leur semblent devoir inspirer la gestion du personnel dans la fonction publique, que ces principes soient ou non conformes à la loi nouvelle.

Les chapitres suivants du présent rapport confirmeront que vos commissaires envisagent des changements qui n'ont rien de commun avec un simple replâtrage du système actuel de gestion des fonctionnaires. Les critiques qui seront exprimées ici s'adressent—à de rares exceptions près—aux défaillances du système et non à ceux qui en ont été virtuellement les prisonniers. Il est à souhaiter que les recommandations proposées éliminent ces insuffisances en réédifiant sur des bases nouvelles les structures d'une saine gestion du personnel de l'administration publique.

LE GOUVERNEMENT DU CANADA DANS SON RÔLE D'EMPLOYEUR

Le gouvernement est de loin l'employeur le plus important au pays. Aucun autre employeur ne saurait égaler la variété des compétences auxquelles il fait appel dans l'accomplissement de ses nombreuses fonctions, ni la diversité de son champ d'activité, ni la répartition géographique de ses intérêts ou de la diversité de ses conditions de travail. La gamme de ses besoins s'étend du simple manœuvre, de l'artisan et du technicien jusqu'aux cadres les plus spécialisés—savants, membres de professions libérales, administrateurs et directeurs.

En tant qu'exploitant, le gouvernement est propriétaire de brise-glaces, d'avions, de presses d'imprimerie et de réacteurs nucléaires. Il administre des

musées, des galeries d'art, des laboratoires de recherche, et des chaînes de télévision. Il émet les chèques d'allocations familiales, il perçoit l'impôt sur le revenu et, sur le plan international, il est signataire de conventions.

Il n'est pas un autre employeur au Canada pour qui la gestion du personnel constitue une tâche aussi difficile et aussi complexe, que ce soit par le nombre des employés ou par la diversité extrême des talents qu'il faut réunir et utiliser au mieux. Il faudrait ajouter le stimulant—ou le risque—que constitue ici le fait que l'activité de chaque fonctionnaire peut toujours faire l'objet de l'examen du public ou des commentaires de l'homme politique.

Il reste pourtant que l'utilisation efficace des ressources humaines dans la fonction publique ne constitue pas un problème foncièrement nouveau. Si les problèmes ont plus d'envergure et de complexité et si le caractère proprement public de l'administration impose certaines considérations particulières, il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, l'utilisation rationnelle de son personnel pose au gouvernement les mêmes problèmes qu'aux autres employeurs d'effectifs importants. L'administration fédérale ne doit-elle pas chercher les mêmes talents sur le même marché? C'est une simple constatation et pourtant elle ne saurait la perdre de vue en fixant les principes et les modalités de son recrutement, la rémunération et les avantages sociaux qu'elle veut offrir, et les autres aspects de son administration du personnel qui composent l'image qu'on se fait sur le marché de l'État employeur.

Du point de vue des spécialisations recherchées, les besoins en personnel de l'ensemble des employeurs subissent une rapide évolution. A l'instar donc du secteur privé, l'administration fédérale doit savoir discerner cette évolution et modifier en conséquence les principes qui régissent le recrutement et la formation de ses employés, ainsi que les rapports qu'elle entretient avec eux. Il faut aussi étudier de plus près tout un éventail de problèmes de gestion du personnel, problèmes assez négligés jusqu'ici ou qui, en tout cas, n'ont pas reçu de solution d'ensemble. Le gouvernement doit être tout aussi disposé que les autres employeurs à bénéficier de l'extension considérable des connaissances actuelles des effets qu'ont sur le rendement les relations personnelles et sociales. Étant donné l'importance et la complexité exceptionnelles de son problème en matière de gestion du personnel, l'administration fédérale pourrait certes prendre les devants dans ce domaine. Elle ne peut se permettre, en tout cas, de se laisser distancer, pas plus que le pays ne peut se permettre de subir les conséquences d'un rendement médiocre.

Il reste que ce n'est peut-être pas le rôle de l'administration fédérale de devancer les autres grands employeurs dans les domaines de la rémunération, des avantages sociaux ou des conditions de travail de ses employés. Dans le

secteur privé, les décisions qui influent sur le prix de revient sont dictées largement par les conditions du marché et par la loi de la survivance économique. Au contraire, les problèmes du gouvernement sont d'un tout autre ordre. Au moyen de décisions officielles ou officieuses, il fixe ses propres critères en matière de rémunération du personnel. On examinera en détail, dans un autre chapitre du présent rapport, les normes qu'il doit chercher à établir dans ces domaines.

L'État employeur doit résoudre un deuxième problème assez particulier; il s'agit de l'utilisation de la langue française dans l'administration de la chose publique et de la présence parmi ses employés de citoyens de langue française. Lorsque les considérations complexes que soulève ce problème ont une portée directe sur la gestion du personnel dans la fonction publique, nous avons tiré certaines conclusions et formulé certaines recommandations incorporées au présent rapport.

2

IMPORTANCE NUMÉRIQUE ET COMPOSITION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Déduction faite de certaines catégories d'effectifs énumérées plus haut, le gouvernement emploie directement quelque 216,000 agents répartis entre plus de cent ministères et organismes divers ainsi que, bon an, mal an, quelque 25,000 employés contractuels. Nous ne faisons pas état de tous ceux à qui il procure du travail indirectement—contrats de construction, achats et subventions à la recherche.

De 1939 à 1946, la fonction publique fédérale a triplé, mais depuis 1946 cette croissance a été, toutes proportions gardées, moins rapide que celle de la population ou du produit national brut. Les facteurs qui ont le plus contribué à l'importance actuelle de la fonction publique ont été la défense nationale, la croissance démographique, l'expansion économique et les nouvelles activités confiées à l'État par le public. A moins que le gouvernement n'assume de nouvelles et importantes fonctions, l'expansion des services actuels sous la poussée démographique et sous la croissance des revenus ne devrait pas être accompagnée d'un accroissement proportionnel du personnel. En outre, le volume de travail itératif qui se fait dans les bureaux du gouvernement lui permet de tirer bon parti de l'automation. Des problèmes importants d'adaptation et de remaniement du personnel se poseront sans doute; par contre le rythme de croissance du nombre des fonctionnaires en sera sensiblement ralenti.

Plus des trois quarts des fonctionnaires sont employés en dehors de la région

Ottawa-Hull. Il va de soi qu'ils sont groupés dans les grands centres. A Montréal et à Toronto, par exemple, ils sont presque aussi nombreux qu'à Ottawa-Hull; l'on trouve aussi des groupes importants à Halifax, à Winnipeg, et à Vancouver. Un nombre restreint mais conséquent de personnes travaillent à l'étranger: agents du service diplomatique, fonctionnaires de la Citoyenneté et de l'Immigration, du Commerce, de la Santé nationale et du Bien-être social et de divers organismes ou sociétés. Cette dispersion géographique des fonctionnaires entraîne certaines conséquences pour la gestion du personnel; il en sera question plus loin.

La fonction publique absorbe un nombre considérable et croissant de spécialistes des disciplines libérales: loi, sciences, génie, médecine, comptabilité, enseignement, services hospitaliers, économie politique, statistique, bibliothéconomie et autres. Les techniciens sont encore plus nombreux. On y trouve encore un groupe important de personnel de gestion, d'administration et de comptabilité. Ces agents, dont beaucoup jouissent d'une formation hautement spécialisée, représentent au total entre un quart et un tiers de l'ensemble des fonctionnaires. Les employés de bureau forment un autre tiers, de sorte qu'avec les gens de profession et les techniciens ils forment près des deux tiers de l'ensemble. Le dernier tiers enfin comprend les artisans, les ouvriers spécialisés et les employés divers.

Dans le commerce et l'industrie, le problème le plus ardu en matière de gestion du personnel intéresse les employés de bureau, les gens de profession et les techniciens. L'automatisation des travaux dans les bureaux, magasins ou laboratoires est en train de bouleverser les structures et les procédés, ainsi que les caractéristiques et la psychologie des employés intéressés. De toute évidence, la proportion de ces catégories d'employés étant plus élevée dans l'administration publique, l'administration fédérale retrouve les mêmes problèmes, mais sur une échelle plus vaste.

Il n'est pas moins évident que l'État-patron doit être suffisamment renseigné sur les caractéristiques de ses ressources humaines, sur la taille de l'effectif dont il dispose pour l'accomplissement de ses tâches présentes et futures, et sur la valeur de leur rendement. Les renseignements actuels sont insuffisants. Il a été très difficile, par exemple, d'analyser utilement la composition de la fonction publique en l'absence de données uniformes groupées dans un bureau central. Le gouvernement n'a pas les renseignements qu'il lui faut pour assurer la saine gestion de son personnel, ni pour établir ses prévisions. Aucun bureau central n'est chargé de faire les analyses voulues, de prévoir les besoins ou de

voir à ce que les données soient recueillies par les ministères et organismes sous une forme qui lui permette de les utiliser. A cet égard on a bien commencé certains travaux préparatoires, mais jusqu'ici on ne saurait dire qu'on ait mis au point les données et les analyses essentielles. La même situation se retrouve à l'intérieur même des ministères et des organismes. Il faut en conclure qu'on n'a pas suffisamment compris l'existence de procédés qui permettent la gestion du personnel au jour le jour et qui rendent possible un meilleur équilibre des ressources et des besoins.

Certains renseignements relatifs aux ressources humaines dans la fonction publique permettraient à l'administration centrale comme aux ministères d'aborder la gestion du personnel en toute connaissance de cause. Un inventaire perpétuel de l'effectif, des données sur l'orientation de sa composition, des prévisions relatives à l'évolution du travail et des aptitudes requises pour l'accomplir, tout cela permet de formuler les principes qui doivent présider au recrutement, à l'avancement, aux mutations, à la formation et au perfectionnement, au rendement selon les groupes, aux remplacements, aux griefs, à la prévention des accidents, et ainsi de suite. Il faut en outre avoir une idée exacte de l'âge et de l'ancienneté des diverses catégories de fonctionnaires afin de mesurer l'intérêt que peuvent présenter certains programmes de prestations et les frais qu'ils entraîneront, et afin de constater ce que seront les conséquences, du point de vue actuariel, de modifications essentielles aux régimes de retraite, de prestations aux ayants cause ou d'assurance-vie collective.

Il importe donc de faire disparaître ces insuffisances en établissant un inventaire perpétuel unique du personnel de la fonction publique devant servir aux analyses et à la préparation des prévisions. Faute de renseignements de ce genre, le personnel du conseil du Trésor ne peut conseiller celui-ci en connaissance de cause sur des grands principes d'application générale à l'ensemble du personnel. Il ne lui sera pas davantage possible de jouer auprès des ministères le rôle de conseiller, d'expert en production, pas plus que de coordonner et de faciliter les mutations interministérielles. Ces inventaires et ces analyses ont pour les ministères et organismes eux-mêmes une importance égale en ce qui concerne la gestion de leur propre personnel. Pour satisfaire à ces besoins, la Division du personnel du conseil du Trésor devrait être chargée de préciser quelles données devront dorénavant être fournies, à intervalles réguliers, par les ministères et les organismes. En outre, puisque le Bureau fédéral de la statistique publie d'ores et déjà des chiffres relatifs à l'emploi dans la fonction publique, il y a intérêt à lui confier la tâche de recueillir et d'analyser ces renseignements, sous la direction de la Division du personnel, pour faciliter au gouvernement la gestion de son personnel.

Nous recommandons donc: Que les ministères et organismes élaborent certaines données statistiques relatives au personnel suivant une formule approuvée par le conseil du Trésor, et que ces données soient exploitées par un bureau central, le Bureau fédéral de la statistique, à l'intention du conseil du Trésor et des ministères.

3

GESTION DU PERSONNEL:

AUTORITÉ ET RESPONSABILITÉ

Qui dit gestion d'une entreprise quelconque dit disposition des ressources financières et direction des ressources humaines. Bref, l'emploi rationnel du personnel fait partie intégrante de la gestion d'une entreprise. A cet égard, la répartition des responsabilités à l'intérieur des structures d'une entreprise influera fatalement sur l'utilisation de ces ressources et sur la qualité du rendement.

Dans l'administration de notre pays, le jeu de certaines forces historiques, de certaines traditions, a conduit à une répartition de ces responsabilités. Le vaste et complexe organisme fédéral n'a pu atteindre toute l'efficacité désirable. Les responsabilités et l'autorité y sont en effet réparties entre les ministères, la Commission du service civil et le conseil du Trésor aidé de son personnel.

Si l'on peut considérer le conseil du Trésor et les ministères comme de véritables organes de direction, par contre, la Commission du service civil, tout en étant investie des attributions de direction, n'a pas de responsabilités correspondantes. On ne saurait la tenir comptable de l'accomplissement des tâches de l'administration puisqu'elle est un organe indépendant de surveillance relevant directement du Parlement. Ministères et organismes placés sous sa direction constatent que, du point de vue de l'utilisation d'une ressource essentielle—leur personnel—ils sont soumis à une réglementation, voire à une contrainte, exercée par un service dont l'optique et les critères n'ont parfois rien de commun avec leurs besoins réels. Même le conseil du Trésor, chez qui les ministères devraient chercher les grands principes de direction et

une certaine coordination de l'ensemble, leur semble non pas un élément de direction centrale mais plutôt un organe exerçant un contrôle tout à fait négatif.

La responsabilité et l'autorité en ce qui concerne la gestion du personnel ne sont pas réparties de façon uniforme dans l'administration. Les dispositions de la Loi sur le service civil et l'autorité de la Commission ne s'appliquent qu'à environ 130,000 des 216,000 fonctionnaires. Un petit nombre d'exemptions précises et particulières avaient en effet été prévues dès 1918 dans la loi primitive et dans ses modifications ultérieures. La loi comportait néanmoins une disposition autorisant la Commission à recommander au gouverneur général en conseil des dérogations partielles, voire générales, là où l'application de la loi, en tout ou en partie, paraîtrait contraire à l'intérêt public. La plupart de ces dérogations ont visé jusqu'ici les artisans ou ouvriers spécialisés ou demi-spécialisés dont les conditions de travail supportent la comparaison directe avec celles du secteur privé. Un grand nombre d'employés dits «à taux régnants» échappent de ce fait à l'autorité de la Commission, leurs salaires et leurs conditions de travail étant fixés par le conseil du Trésor.

D'autres dérogations importantes sont toutefois le fait de certains statuts qui, depuis le début des années trente, ont créé un grand nombre d'organismes publics ou de sociétés de la Couronne. Certains d'entre eux jouissent d'une autonomie à peu près complète dans le domaine de la gestion du personnel; souvent un droit de regard est toutefois exercé à leur endroit par le conseil du Trésor. Un certain nombre de ces organismes autonomes ont élaboré leurs propres concepts de gestion du personnel. D'autres au contraire se sont, en gros, contentés de principes ou de méthodes analogues à ceux que prescrit la Commission du service civil pour l'ensemble de l'administration.

Résumons sans les sous-évaluer les critiques adressées aux modalités de gestion du personnel et confirmées en grande partie par notre enquête. Il y a ici gaspillage des ressources humaines parce qu'on n'a pas su utiliser les meilleures méthodes de recrutement et d'emploi du personnel, d'où le blocage d'un grand nombre de carrières individuelles. Les méthodes actuelles sont cause de perte de temps et d'argent. La gestion du personnel dans les ministères est en général mal dirigée, surtout à cause du fractionnement, voire de l'absence de responsabilités à l'égard de l'utilisation efficace des ressources humaines.

Nous en avons conclu que ministères et services doivent être responsables de la gestion de leur propre personnel et habilités en conséquence; notre conclusion sera motivée plus loin dans le présent rapport par l'examen

des insuffisances des méthodes actuelles relevées dans presque tous les domaines de la gestion du personnel.

Cette conclusion a un rapport direct avec la question, très controversée, de l'assujettissement à la Loi sur le service civil des organismes et de leurs personnels, qui en sont maintenant exemptés. Au tout début, les hautes autorités ont cherché à constituer une fonction publique unie, mais ce programme a échoué par suite de la création par le Parlement d'un grand nombre de sociétés de la Couronne ou d'organismes soustraits à la loi précitée. On ne saurait distinguer ici aucun principe directeur, mais il n'est pas douteux que ces dérogations avaient souvent pour but de donner aux directions intéressées une liberté dont étaient privés les ministères.

On voit l'illogisme d'un système qui accorde à certains services officiels l'autonomie nécessaire en matière de gestion du personnel alors que d'autres, qui en ont tout autant besoin, en sont privés; d'où confusion et rancunes. Rien ne saurait justifier les écarts considérables qui existent entre les divers ministères ou organismes au point de vue de leur autorité sur leur personnel. Ils soulignent clairement néanmoins le grand défaut de la Loi sur le service civil qui ne voit pas l'impossibilité d'assurer un rendement satisfaisant là où un organe étranger peut intervenir dans la surveillance du personnel et ainsi déplacer l'autorité que devrait exercer la direction du ministère.

On comprendra sans mal maintenant la portée entière de notre conclusion principale. Si tous les ministères et organismes étaient rendus responsables de la gestion de leur personnel et habilités en conséquence, toutes ces anomalies se trouveraient supprimées du même coup. Les organismes qui échappent actuellement aux contraintes de la Loi du service civil pourraient désormais être réunis à la famille des anciens ministères et organismes classiques de façon à former une fonction publique unie. A l'avenir, seraient soustraites à une Loi sur le service civil convenablement revue et corrigée et à l'autorité d'une Commission du service civil remplissant le rôle qui lui revient, les seules sociétés de la Couronne et organismes qui échappent à la fonction publique proprement dite, telle qu'elle a été définie.

Cette augmentation des responsabilités des ministères dans le domaine de la gestion du personnel et cette autorité correspondante suppose la création d'un organe centralisé chargé de déterminer pour l'État-patron les grands principes qui assureront au sein des divers ministères une direction logique et uniforme. Ce bureau central ne doit d'ailleurs pas se contenter d'arrêter les principes directeurs ou d'assurer la coordination générale à l'intérieur de l'administration. Tout ce qui touche au personnel dans les programmes des ministères serait examiné dans ce centre et on y jugerait de la façon dont les

ministères s'acquittent de leurs responsabilités générales en matière de gestion du personnel. Bref, les autorités responsables devront rendre compte de leur gestion.

Dans le rapport de vos commissaires intitulé «Un plan de gestion», il a été proposé que les fonctions relatives à l'élaboration de principes directeurs, à leur coordination et à leur appréciation soient désormais confiées au conseil du Trésor doté d'un personnel reconstitué. La Division du personnel du Conseil, en collaboration étroite avec le Service des programmes, serait chargée tout particulièrement de conseiller le Trésor en toute matière intéressant les fonctionnaires.

A l'heure actuelle la revision et l'approbation des effectifs se font plus ou moins indépendamment de la revision et de l'approbation des programmes, bien qu'il importe de réaliser, tant à l'intérieur du conseil du Trésor qu'au sein des ministères eux-mêmes, une intégration intime des besoins en personnel au coût des programmes.

Les méthodes actuelles de «revision de l'effectif» vont précisément à l'encontre de ce principe. C'est là un exemple particulièrement suggestif du désordre qui se produit lorsque le but est sacrifié aux modalités de gestion ou de contrôle. L'application pratique des programmes autorisés reste souvent en panne par suite de l'impossibilité de réunir en temps utile et en nombre suffisant les personnes possédant les qualités voulues. Cette «revision de l'effectif», conjugée avec des modalités arbitraires de contrôle du recrutement, des mutations et de l'avancement, provoque une espèce de divorce entre les décisions relatives au personnel et leur application d'une part, et les exigences des programmes de l'autre. Cette manière de procéder entraîne pour les ministères, la Commission du service civil et le conseil du Trésor des frais, des efforts, de la paperasserie et une perte de temps inutiles. Le gonflement du personnel devient un mécanisme de protection. Au lieu de porter sur de véritables besoins en personnel, l'attention est concentrée sur un processus fort complexe de marchandage destiné à faire augmenter les effectifs autorisés. Au lieu de s'ajuster rapidement à l'évolution des circonstances, on est contraint de s'adapter tant bien que mal au système défectueux et inflexible des effectifs autorisés.

Le transfert de l'autorité nécessaire au personnel des ministères aurait pour conséquence que, sous une nouvelle loi sur le service civil, la Commission n'aurait plus à se préoccuper de la détermination des effectifs des ministères ni de l'approbation des dépenses de personnel. Par contre, la Division du personnel du conseil du Trésor serait chargée, en collaboration avec la Division des programmes, d'établir les besoins en personnel. Ainsi donc, chaque fois qu'il s'agira de fixer des priorités ou de mesurer des rendements, il sera tenu

compte des ressources à la fois humaines, financières et matérielles. En outre, chaque fois que les ministères jugeront bon de modifier leurs budgets en vue de faire face à des responsabilités nouvelles, il sera possible de procéder rapidement à des changements fondés sur une vue raisonnable de la situation.

En même temps, l'attribution aux ministères des responsabilités qui leur reviennent en matière de personnel devrait leur permettre d'agir dans le cadre des crédits alloués et d'exécuter les programmes approuvés. Ils devraient être libres de répartir à leur guise leurs ressources humaines sans restrictions précises à l'égard du nombre de fonctionnaires appartenant à telle ou telle catégorie ou employés dans tel ou tel service. Une telle liberté d'action entraîne certes l'obligation d'avoir à répondre du rendement obtenu. L'une des attributions principales de la Division du personnel serait précisément de mesurer la façon dont les ministères auraient su tirer le meilleur parti de leurs effectifs, compte tenu des besoins autorisés et des directives générales émises par le conseil du Trésor.

Dans ce domaine comme dans tout autre, la qualité de la gestion du personnel est fonction de celle des personnes à qui sont confiées ces responsabilités et ces attributions. Vos commissaires ont insisté dans leur «Plan de gestion» sur le fait que ce conseil du Trésor renouvelé doit pouvoir s'appuyer sur des fonctionnaires de grande compétence. Dans cette Division du personnel, comme dans tout le Conseil, doivent se retrouver des fonctionnaires expérimentés, tirés de divers autres ministères ou organismes, ainsi que des compétences encore en herbe qui, mises en valeur dans la Division, pourront servir les ministères dans des postes plus importants. La Division du personnel doit être composée d'un petit nombre de personnalités choisies avec soin de manière à ce que les relations qu'elles auront établies au cours de leurs carrières et de leurs contacts quotidiens avec les ministères éliminent toute tendance à l'isolement ou à l'autocratie.

Il y a lieu de transformer complètement les effectifs du bureau du personnel dans les ministères, notamment ceux des ministères ou organismes jusqu'ici placés sous la juridiction de la Commission du service civil. À l'heure actuelle, ces bureaux consacrent beaucoup trop de temps à la paperasserie, ou à manœuvrer dans le cadre des mesures de contrôle imposées, lorsqu'ils ne cherchent pas à passer outre en faisant valoir leur propre ingéniosité ou leurs propres contacts personnels. Investi de l'autorité nécessaire sous la direction générale du ministre, le sous-ministre aura à prendre toutes sortes d'initiatives et de décisions relativement à l'utilisation des ressources humaines. Il ne lui sera plus loisible d'attendre des organes de contrôle qu'ils se chargent de ses propres responsabilités ou prennent ses propres échecs à leur compte.

Sauf dans les ministères moins importants, le sous-ministre s'adjoindra un chef du personnel aux attributions analogues à celles de contrôleur des finances dont la désignation est envisagée dans notre rapport sur la gestion financière. Ce fonctionnaire devra être qualifié pour fournir aide et conseils à ses chefs en ce qui concerne les problèmes de gestion du personnel de son ministère. On l'investira d'une grande autorité d'action, sous réserve de ses responsabilités vis-à-vis le sous-ministre, de sorte qu'il puisse jouir d'une influence réelle auprès de son ministère comme auprès de la Division du personnel du conseil du Trésor. Quant à ses perspectives d'avancement, elles seront dans une large mesure fonction de l'opinion que la direction centrale se fera de son efficacité.

C'est à la Division du personnel du conseil du Trésor qu'il reviendra de choisir et de muter d'un poste à l'autre ces chefs du personnel, sous réserve de l'approbation du conseil du Trésor dans chaque cas. Avec le temps, ces fonctionnaires acquerront à la fois une grande compétence personnelle et toute la liberté d'action désirable. En outre, ces spécialistes en gestion du personnel trouveront aux divers niveaux de l'administration des possibilités d'avancement suffisantes. Autre conséquence de cette initiative, et non la moindre, lorsque ceux qui sont chargés de la gestion de la chose publique jouiront en matière de personnel d'une autonomie suffisante, l'intégrité de la fonction publique sera garantie chaque fois qu'il s'agira de mutations, d'avancement ou de traitements.

Les responsabilités relatives au personnel dans les ministères intéresseront toute une gamme de tâches. Il sera question plus loin de leur importance au point de vue de la gestion. Elles portent sur le recrutement, la sélection, l'avancement, la classification, la rémunération, les avantages sociaux, la formation et le perfectionnement du personnel, ainsi que sur les rapports des fonctionnaires entre eux et avec la direction. Il faudra prévoir l'analyse de l'effectif humain et la conservation des dossiers du personnel.

Lorsqu'une saine évaluation des besoins et des frais ne justifierait pas en pratique la création d'un bureau du personnel suffisamment important pour remplir toutes ces tâches, le ministère ferait appel aux conseils et aux recommandations de la Division du personnel du conseil du Trésor. Les bureaux du personnel des grands ministères devraient être en mesure de mettre à la disposition des intéressés, pendant un temps, les services de spécialistes avertis. Lorsque ces services seront demandés de façon régulière, une compensation financière se ferait entre ministères.

Ces propositions se fondent sur une conception de la gestion du personnel qui, jusqu'ici, n'était pas universellement reconnue dans l'administration. Leur réussite dépend de la création d'un corps de fonctionnaires spécialisés et expé-

rimentés dans ce domaine. Avant tout faudra-t-il que la direction des ministères se fasse une idée juste du rôle que doivent jouer dans leur administration les services du personnel, et qu'elle sache s'appuyer sur les connaissances de spécialistes expérimentés et compétents.

Rien de tout cela ne saurait être réalisé du jour au lendemain par la simple application d'une loi, d'un décret en conseil ou d'une directive du Trésor. Il faudra du temps pour transformer les attitudes et pour former des spécialistes en nombre suffisant. On aura du mal au départ à trouver les effectifs voulus pour la nouvelle Division du personnel au conseil du Trésor, ainsi qu'à nommer aux divers ministères ou organismes qui en ont besoin les chefs de personnel possédant les qualités requises. On aura intérêt peut-être à les chercher non seulement parmi les fonctionnaires de la Commission du service civil, mais encore parmi les directeurs ou administrateurs qui, n'étant pas reconnus comme spécialistes de ces questions, possèdent néanmoins l'expérience et les talents voulus. Pendant la période de transition on pourra aussi, si on le désire, les chercher en dehors de l'administration ou recourir à l'occasion aux conseils de spécialistes de l'extérieur.

Nous recommandons donc:

1 Que les ministères et organismes soient désormais investis de l'autorité voulue pour gérer leur propre personnel et qu'ils soient tenus comptables du rendement.

2 Que, pour avancer l'unification de la fonction publique, les organismes et leurs personnels qui sont actuellement soustraits à l'application de la Loi sur le service civil soient désormais assujettis à une loi modifiée de manière à investir ministères et organismes de la responsabilité voulue en matière de gestion du personnel.

3 La création d'une Division centrale du personnel placée sous la direction du conseil du Trésor, à cadres renouvelables par roulement, chargée d'aider ledit Conseil à mettre au point des directives et des normes relatives à l'administration du personnel et chargée de contrôler l'application par les ministères de ces directives et de ces normes.

4 Qu'à l'intérieur des ministères et des organismes l'administration du personnel soit renforcée par des nominations de chefs du personnel auxquels seront adjoints des spécialistes en nombre suffisant, lesdites nominations devant être préalablement approuvées par le conseil du Trésor.

Ces recommandations valent pour tous les ministères et organismes dont il est dit plus haut qu'ils constituent la fonction publique au Canada. Quant aux sociétés de la Couronne à caractère commercial et aux autres institutions qui, pour des raisons d'intérêt public, ont joui jusqu'ici d'une autonomie plus ou moins étendue par rapport au pouvoir exécutif, elles ne sont pas mises en cause.

4

LA CONSTITUTION

DU CORPS DES FONCTIONNAIRES

RECRUTEMENT, CHOIX, NOMINATION

L'administration fédérale doit, en recrutant ses employés, résoudre un problème qui ne se pose pas aux autres employeurs, en ce sens qu'elle doit résister aux pressions indues. Ces influences peuvent très gravement altérer la qualité de l'administration et l'on reconnaît assez généralement qu'il faut prendre des mesures spéciales pour les neutraliser. Dans notre pays, la Commission du service civil, à l'instar d'autres organes analogues à l'étranger, a été jusqu'ici le grand mécanisme de protection. Il faut noter toutefois que la moitié des nominations aux emplois dans la fonction publique étant complètement soustraites à son contrôle ou à sa direction, cette protection est loin d'être généralisée. Bien des indices laisseraient croire en effet que dans les services qui échappent à sa compétence, notamment en ce qui concerne les employés dits «à taux régnants», les nominations n'échappent pas à certaines influences politiques ou autres. C'est un fait reconnu et admis, bien que nombreuses soient les sociétés de la Couronne et autres organismes qui ont pu profiter de leur autonomie pour se soustraire à ces pressions politiques ou autres avec un succès égal à celui de la Commission du service civil.

La Loi de 1918 sur le service civil avait pour objet de mettre le principe du mérite à la base du recrutement, du choix et de l'avancement des fonctionnaires. Toutes les études faites depuis lors ont consacré ce principe qu'approuvent d'ailleurs sans réserve vos commissaires. Il importe toutefois de faire le départ entre «principe du mérite» et «système du mérite». Entendons par ce dernier terme tout un ensemble de règles, règlements, lignes de conduite ou processus particuliers à l'administration et destinés à traduire ce principe dans la

pratique. Or, dans la réalité, ce système empêche souvent que ce but soit atteint. En son nom sont tolérées un grand nombre de pratiques absurdes. Devenu une fin en lui-même, le système prend droit de priorité sur la tâche à accomplir. Que de fois il est arrivé qu'en cherchant à obtenir «le meilleur homme» on se soit heurté à de tels retards qu'on a en quelque sorte perdu d'avance celui qu'on cherchait au bénéfice d'un employeur plus expéditif. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il est assez paradoxal qu'un régime destiné à améliorer l'administration en mettant les nominations à l'abri d'influences inadmissibles finisse par coûter si cher dans la pratique.

La fonction publique est devenue si vaste et si complexe, ses activités exercent une telle influence sur la vie quotidienne du citoyen qu'un système de recrutement primitivement destiné à jouer un rôle protecteur doit d'ores et déjà être débarrassé de toute prolifération administrative devenue inutile à cet égard. Le gouvernement fédéral ne saurait plus longtemps s'embarrasser de restrictions quant à sa position de concurrence sur un marché du travail où n'abondent guère certains talents essentiels. Il ne peut non plus subir les frais énormes qu'entraîne l'inefficacité de ses services lorsque des retards prolongés et inutiles sont apportés à pourvoir certains postes. Depuis longtemps déjà le Royaume-Uni, les États-Unis et d'autres pays encore ont réussi à supprimer ces difficultés. Le Canada ne peut plus prétendre qu'un processus aussi artificiel et coûteux soit encore nécessaire, pas plus qu'il ne saurait nier l'existence de méthodes plus logiques qui ont fait leurs preuves ailleurs.

Quant aux pressions politiques ou autres, il sera possible de leur faire échec en soumettant toutes les nominations permanentes au visa de la Commission du service civil. Cette approbation aurait uniquement pour objet—et c'est même le seul sens qu'il convient de lui attacher—de s'assurer qu'aucune considération de parti n'a dicté le choix du candidat et que la méthode de sélection utilisée pouvait raisonnablement assurer la nomination d'un candidat qualifié.

Si l'on autorisait la Commission à envisager son rôle sous cet angle, elle pourrait approuver une à une les nominations faites par les ministères sans imposer d'interminables et coûteuses formalités ou modalités de procédure. Ce n'est que si l'approbation de la Commission se fonde sur une entente claire et précise avec les ministères en ce qui concerne modalités et critères de choix qu'on pourra précisément diminuer ces retards et ces frais. Plus on exige de connaissances des gens que l'on recherche, plus rares aussi sont ceux qui les possèdent, et plus les méthodes et critères retenus doivent être souples et simples d'application.

Les attributions de la Commission du service civil en ce qui concerne le

recrutement et la nomination ne se bornent pas à garantir ceux-ci contre les pressions inadmissibles, internes ou externes. La loi, en outre, dispose que la Commission doit assurer un droit d'accès égal à toutes les situations administratives pour tous les Canadiens possédant les qualités requises. Ici encore la traduction de ces assurances dans la pratique se révèle longue et coûteuse. On a recours, par exemple, à des concours ouverts aux habitants de toutes les régions. Il arrive souvent que des commissions de hauts fonctionnaires aient à se déplacer d'un bout du pays à l'autre pour entendre les candidats au poste en cause.

En adoptant la Loi de 1961 sur le service civil, le Parlement a reconnu l'intérêt que présentent une simplification et un assouplissement des méthodes actuelles. Il reste encore à la Commission du service civil à utiliser dans la pratique les pouvoirs discrétionnaires nouveaux selon lesquels elle peut autoriser les ministères à gérer leur propre personnel. Certes le principe qui veut que la fonction publique soit «représentative» est excellent, mais ni cet objet ni le principe de la libre concurrence n'exigent que soient indéfiniment conservées les méthodes compliquées relevées au cours de notre étude de la gestion du personnel.

On pourra prétendre que l'habitude de préciser dans leurs moindres détails titres et qualités exigés des candidats a eu pour effet, tant on en a abusé, d'empêcher plutôt que de garantir le libre accès à la fonction publique. Le gouvernement fédéral doit se montrer aussi assidu que n'importe quel autre grand employeur dans la recherche de personnes qui possèdent des talents ou des spécialités professionnelles rares et qui peuvent le servir un peu partout sur l'ensemble du territoire. Il est donc désormais inutile pour la Commission du service civil ou pour tout autre organe indépendant d'assurer à tous le libre accès à la fonction publique, si ce n'est en voyant à ce que le choix des titulaires soit soustrait aux influences indues.

Nous recommandons donc: Qu'il appartienne à la Commission du service civil de viser toutes les premières nominations à la fonction publique de manière à s'assurer que le choix a été opéré selon des critères acceptables.

Les questions de recrutement et de choix revêtent une telle importance pour la gestion que le gros de la responsabilité à cet égard doit être confié aux ministères en cause. Ce sont eux en effet qui connaissent le mieux leurs propres besoins et qui, pour peu que l'on donne suite à nos recommandations, auront désormais à répondre plus immédiatement de leur propre gestion. On voit donc l'illogisme qu'il y a à investir la Commission du service civil d'une fonc-

tion de contrôle pour le seul motif que c'est elle qui joue le rôle d'agent recruteur auprès des ministères.

Cependant, l'emploi d'un seul et unique bureau de recrutement pour l'ensemble de l'administration permet un accès économique et rationnel au marché du travail. Certes, ce rôle pourrait être dévolu à un bureau spécial, mais pour toutes sortes de considérations d'ordre pratique il semble préférable de le confier à la Commission. En effet, celle-ci est en mesure de servir tous les ministères; elle possède déjà des fonctionnaires régionaux, ce qui est essentiel si on veut assurer les services en dehors d'Ottawa; enfin le rôle qu'elle doit jouer en ce qui concerne la protection de la fonction publique contre les influences indues l'appelle à approuver toutes les nominations premières.

Il reste que l'existence d'un unique bureau de recrutement ne saurait satisfaire à tous les besoins. Cette solution n'offre guère d'avantages s'il s'agit par exemple de catégories spéciales telles que marins, artisans ou ouvriers spécialisés; le plus grand nombre de ces catégories appartient actuellement aux groupes dits des employés «à taux régnants». Comme il s'agit avant tout de rechercher l'intérêt administratif, il y aurait peut-être avantage à laisser le conseil du Trésor libre de décider quelles catégories particulières de personnes pourraient avec avantage être recrutées directement par les ministères ou organismes en cause.

Sur cent nouveaux fonctionnaires aux postes dits «classifiés», quatre-vingt-quinze touchent des traitements pouvant aller jusqu'à $5,200 environ par année. Dans la pratique, il y a donc avantage à charger la Commission de recruter, de choisir et de nommer aux divers services des ministères les fonctionnaires de cette catégorie. Le niveau indiqué a été fixé arbitrairement. Cette ligne de partage semble raisonnable à l'heure actuelle, mais avec le temps il y aura lieu de la modifier parallèlement à l'évolution des salaires ou des traitements, de façon à ne rien changer au partage effectif des responsabilités en matière de recrutement ou de choix.

Au delà de cette ligne de partage arbitraire, ce sont les ministères et organismes en cause qui devraient se charger eux-mêmes de recruter leur personnel (5 p. 100 du total à peine). Ce principe est déjà contenu en germe dans la nouvelle Loi sur le service civil aux termes de laquelle la Commission est autorisée à déléguer aux sous-ministres ou à des fonctionnaires de rang comparable «en tout ou en partie les attributions ou fonctions de la Commission sous le régime de la loi en ce qui concerne le choix des candidats à un poste». Il reste que vos commissaires vont plus loin, en ce sens qu'il ne s'agirait plus d'une délégation de pouvoirs émanant de la Commission du service civil, mais d'un droit strict entrant dans les attributions de chaque ministère et devant être exercé par lui avec sérieux. Le choix des cadres doit se faire avec le plus grand soin, compte

tenu de ce que comporte le poste à pourvoir, le rendement du personnel d'un ministère étant fonction de la capacité de ses hauts fonctionnaires.

C'est au sous-ministre qu'appartiendra en définitive de désigner la personne de son choix, bien qu'en pratique il arrivera souvent que les ministères demanderont à la Commission de les aider à trouver des candidats réunissant les qualités requises. Grâce à ce partage des responsabilités, ministères et institutions n'auraient pas à se charger du recrutement de l'immense majorité de leur propre personnel, ce soin étant confié à la Commission qui leur procurerait les personnes aptes à remplir convenablement les postes où la spécialisation entre moins en ligne de compte. Par ailleurs le choix du personnel de direction ou du personnel hautement spécialisé resterait dans les attributions du ministère lui-même, sous réserve de l'application des principes directeurs.

Cependant, et même en deça de la ligne de partage envisagée, là où la Commission sera elle-même chargée du recrutement, il importe d'insister sur le fait que son rôle est de servir les ministères. Elle devra tenir compte des desiderata des ministères en ce qui concerne les aptitudes requises pour certains postes. Elle acceptera les décisions des ministères sur le nombre des recrues et sur la répartition du recrutement dans le temps, quoiqu'il lui sera loisible de fournir des conseils sur les périodes de recrutement qui lui paraissent les plus favorables. Dans certaines conditions, lorsqu'il s'agit par exemple de recruter de nouveaux diplômés d'université, elle invitera les ministères à participer avec elle à l'étude des candidatures et au choix des élus. Avant tout, dans ce rôle de service de recrutement, la Commission verra à ce que l'État employeur soit en mesure de soutenir la concurrence sur le marché des talents et à ce que les nominations à la fonction publique se fassent promptement. La bonne administration de la chose publique ne saurait être sacrifiée à une complication excessive des processus de recrutement.

Nous recommandons donc:

1 Que la Commission du service civil continue de jouer le rôle de service de recrutement auprès de l'administration, sauf là où le conseil du Trésor juge préférable de confier directement ce rôle au ministère ou à l'organisme en cause.

2 Que les ministères ou organismes soient désormais autorisés à recruter leur propre personnel au delà d'un chiffre de traitement donné (mettons $5,200).

Il reste que quel que soit le sérieux que l'on puisse apporter à sélectionner les nouveaux candidats à la fonction publique—que ce soin soit confié à un service commun à tous les ministères, comme à la Commission du service civil, ou au ministère intéressé lui-même—cela seul ne suffira pas à assurer la perfection. C'est pour ce motif qu'il importe de faire un emploi judicieux du stage préliminaire (d'un an normalement, aux termes de la Loi sur le service civil), indispensable pour assurer la qualité du personnel. Le personnel des cadres doit être conscient de la responsabilité qui lui incombe de surveiller l'aptitude des stagiaires tout au long de leur stage. Bien avant l'expiration du stage, il y a lieu de procéder à une appréciation définitive du candidat sur laquelle se fondera la décision de le retenir ou de l'écarter. A bien y songer, on conviendra sans peine qu'il en va ici de l'intérêt tant de l'administration elle-même que du candidat. La titularisation n'interviendra qu'à la suite d'une décision réfléchie du ministère compétent, juste avant l'expiration du stage. Quand on aura des cadres de surveillance possédant les qualités requises, l'autorité pourra et devra être déléguée aux niveaux compétents des services intéressés.

PROBLÈMES PARTICULIERS

Il serait inconcevable que l'on parle de la nomination des fonctionnaires et autres employés sans dire un mot du bilinguisme et du choix des candidats dont la langue maternelle est le français. On a invoqué à bon droit certains arguments selon lesquels l'administration doit, en général, représenter l'ensemble du pays. À cet égard on conçoit qu'il faille s'arrêter à la place particulière qu'occupent les Canadiens de langue française dans notre histoire et dans notre constitution, à leur importance numérique par rapport à l'ensemble de la population et au caractère que leur confèrent leur langue et leur culture propres. Si l'ensemble des citoyens n'a pas pour l'administration le respect et la confiance qu'elle doit mériter, il est douteux qu'elle puisse être vraiment efficace. Il importe donc au plus haut point que le Canada français puisse nourrir à son endroit de bons sentiments.

Certains aspects particuliers de cette question entrent bien dans les attributions de vos commissaires. Nombreux sont ceux qui estiment qu'on ne saurait servir convenablement le public que si les citoyens peuvent traiter avec les fonctionnaires fédéraux dans celle des deux langues officielles qu'ils préfèrent. À cet égard les contacts directs entre l'administration et le public, au niveau local, font depuis 1938 l'objet d'une réglementation légale. Cette année-là, la Loi sur le service civil a été modifiée comme suit:

. . . aucune nomination permanente ou temporaire ne doit être faite à un emploi local dans une province, et aucun employé ne doit être transféré d'un emploi dans une province à un emploi local dans la même ou une autre province, qu'il soit permanent ou temporaire, jusqu'à ce que le candidat ou employé se soit qualifié, par voie de concours, dans la connaissance et l'usage de la langue de la majorité des personnes avec lesquelles il est tenu de traiter; toutefois, cette langue doit être le français ou l'anglais.

Il arrive pourtant que le public ait à s'adresser au personnel des ministères ou des organismes à leur siège, à Ottawa. Ici, et notamment au niveau de la haute direction, la situation est tout autre, car rares sont les sous-ministres et hauts fonctionnaires capables de s'exprimer couramment en français. La Loi sur le service civil de 1961 contient le nouvel article suivant remplaçant la disposition de 1938 précitée:

Le nombre d'employés nommés auprès de tout ministère ou de tout bureau local d'un ministère, ayant les qualités requises en ce qui concerne la connaissance et l'usage du français et de l'anglais, ou des deux langues, doit, suivant l'opinion de la Commission, être suffisant pour permettre au ministère ou au bureau local d'exercer ses fonctions de façon convenable et de fournir au public un service efficace.

On ne saurait encore dire ce que vont être les effets de cette extension des dispositions de la loi. Il reste que leur application devra fatalement compter avec le fait que la plupart des personnes entrant à l'administration ne parleront vraisemblablement qu'une seule langue. Devant cet état de choses, le gouvernement est impuissant. Il peut cependant améliorer la capacité linguistique de ses propres fonctionnaires. Ainsi, par exemple, il pourrait utilement commencer par offrir des cours de français ou d'anglais, pendant les heures de travail s'il le faut, donnant ainsi à ses employés l'occasion de devenir vraiment bilingues. Cela pourrait se faire par sélection, en tenant compte des secteurs où ce besoin se fait le plus sentir, tant du point de vue géographique que de celui des divers groupes professionnels dans l'administration. Les fonctionnaires qui arrivent à parler couramment l'autre langue devraient être encouragés à s'en servir dans toutes les occasions possibles, dans leurs contacts avec le public comme dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes.

Le service public n'est qu'un aspect de cette question. La disponibilité des talents nécessaires en est un autre. Plus il est difficile à l'administration fédérale de soutenir la lutte contre ses concurrents dans la recherche des talents plus nombreux et plus particuliers qu'il requiert, moins il peut se payer le luxe de paraître peu intéressant comme employeur aux ressortissants d'un vaste secteur de la population. Et pourtant le gouvernement fédéral n'a pas su obtenir et retenir les services de Canadiens de langue française hautement qualifiés avec le même succès qu'il a obtenu avec d'autres personnes. Il n'y a pas à cela une explication unique et simple. Pourtant le problème mérite qu'on s'y arrête. On a donné à entendre par exemple que les concours d'entrée à la fonction publique

étant en général préparés en fonction du système d'éducation des Canadiens de langue anglaise, ils convenaient mal aux candidats de langue française. Voilà une situation qu'il semble facile de corriger.

Il est un autre problème ennuyeux qui se pose avec acuité, surtout dans la région d'Ottawa. La plupart des contacts avec le public et de fonctionnaire à fonctionnaire se font en anglais. C'est dire que le fonctionnaire francophone se trouve, à toutes fins pratiques, plongé dans un milieu de langue anglaise où il risque en outre d'éprouver le sentiment d'être coupé des institutions sociales qui lui sont familières. Cette observation vaut d'ailleurs, bien que dans une mesure moindre, pour les fonctionnaires recrutés dans d'autres parties du Canada anglophone et nommés à Ottawa.

Jusqu'à ce qu'on ait pu faire entrer définitivement dans l'administration un nombre suffisant de diplômés des universités de langue française, il est clair que l'avancement de Canadiens d'expression française aux plus hauts postes sera sérieusement limité. On retrouve aujourd'hui une proportion relativement élevée de personnes de langue française dans les postes les plus modestes de l'administration, mais cette proportion est faible dans les emplois plus importants. Nous ne devons pas non plus oublier le fait que les sous-ministres francophones sont généralement choisis en dehors de la fonction publique. Ainsi donc il est clair que l'administration doit prendre des mesures véritablement utiles afin de créer une ambiance plus sympathique aux Canadiens de langue française possédant les qualités requises, de façon à les attirer à elle et à les retenir.

Nous recommandons donc:

1 Que le gouvernement fédéral prenne des mesures vigoureuses afin de favoriser la diffusion du bilinguisme chez les employés de l'État, sur une base sélective.

2 Que le gouvernement intensifie ses efforts afin d'attirer vers les carrières administratives les jeunes Canadiens de langue française aptes à accéder aux cadres supérieurs, et de les y retenir.

La préférence accordée aux anciens combattants qui, à l'heure actuelle, forment quarante pour cent du total des fonctionnaires, est un autre aspect particulier de la question de recrutement. Au sein des ministères et des organismes auxquels s'applique la Loi sur le service civil, les anciens combattants forment une catégorie privilégiée. Ainsi donc lorsqu'on dresse les listes d'admissibilité à certains emplois, les anciens combattants ayant pu satisfaire aux normes

minimums prescrites vont tout de suite en tête de liste, quelle que soit leur valeur individuelle. En 1946, à la fin de la seconde Grande Guerre, soixante pour cent des nouvelles nominations ont été faites sous le régime préférentiel. Quinze ans plus tard, cette proportion s'établissait à dix pour cent environ.

Il est permis de douter que la préférence accordée aux anciens combattants par la Loi sur le service civil soit vraiment à l'avantage de ceux-ci. Il y a lieu de croire que les prescriptions relatives à certains emplois sont parfois rédigées de façon qu'il soit impossible à un ancien combattant d'y satisfaire car, comme on l'a souvent dit, «lorsqu'un ex-militaire satisfait au minimum, il n'y a pas concours». Aux États-Unis l'ancien combattant qui brigue un poste dans l'administration bénéficie d'une préférence qui n'est pas absolue mais qui lui permet d'ajouter un certain nombre de points à la note qu'il obtient au concours. Au Royaume-Uni, pour certaines catégories de situations, il existe des concours spéciaux, les anciens combattants ayant droit à un certain nombre de places. Or au Royaume-Uni comme aux États-Unis, les anciens combattants forment une plus forte partie de la population active qu'au Canada.

Nous recommandons donc: Que la préférence accordée aux anciens combattants ne s'applique désormais qu'aux personnes qui entrent pour la première fois dans la fonction publique et qu'elle prenne la forme d'une bonification de la note obtenue au concours.

AVANCEMENT ET MUTATIONS

Un trait remarquable des mœurs dans l'administration est l'opinion apparemment répandue qu'il importe de la garantir non seulement contre les pressions politiques qui pourraient être à l'origine d'une nomination, mais encore contre ce qu'on appelle le «patronage interne». On entend par là l'arbitraire, le népotisme ou le favoritisme dont beaucoup voudraient faire croire qu'ils sont le partage des cadres de surveillance et de direction de la fonction publique. Le rôle actuellement confié à la Commission du service civil, dont on a voulu faire la protectrice du simple fonctionnaire dans le domaine des mutations, de l'avancement ou de l'augmentation de traitement, tient précisément à ce sentiment de méfiance, comme aussi à la conviction que seule l'intervention d'une autorité indépendante peut assurer que la préférence soit fondée uniquement sur le mérite.

Or rien ne semble vraiment indiquer que l'administration soit à cet égard tellement différente des autres secteurs d'emploi. On ne saurait donc prétendre

que le fonctionnaire ait besoin d'une protection spéciale dont seraient dépourvues les personnes qui ne sont pas au service de l'État. Par contre, il semble démontré que les méthodes et processus mis au point pour empêcher ce «patronage interne» ont grevé la fonction publique de très lourdes servitudes: pertes de temps, postes non pourvus, mauvais choix du personnel et découragement des bons chefs.

Tout comme dans le secteur privé, la meilleure façon de s'assurer que le rendement et les talents du fonctionnaire soient reconnus à leur juste valeur consiste à rendre la direction seule responsable des résultats qu'elle obtient et à la doter, à cette fin, du personnel spécialisé voulu pour prendre les décisions qui s'imposent et pour atteindre le rendement désiré. Un grand nombre de fonctionnaires, comme aussi d'associations de fonctionnaires, souscrivent à un régime de protection à caractère négatif. Rares pourtant sont ceux ou celles qui savent d'expérience ce que peut être un autre régime où la direction estime que récompenser le rendement et défendre le moral sont les conditions mêmes de la productivité et où, en conséquence, on attache une importance transcendante au traitement juste et objectif du personnel.

Nous recommandons donc: Qu'avancements et mutations soient désormais confiés aux ministères, qui se conformeront à cet égard aux principes généraux formulés par le conseil du Trésor.

L'efficacité dans l'administration exige que la nomination aux postes importants, par avancement ou autrement, s'intègre dans le cadre général d'un programme énergique de mise en valeur du personnel en vue des besoins futurs. Ce programme, élément intégral des fonctions directrices de chaque ministère, doit cependant revêtir un caractère suffisamment formel pour lui garantir une attention soutenue. A cette fin, le conseil du Trésor devra fournir l'orientation et la coordination indispensables.

Résumons en quelques mots le but et les modalités du programme proposé. Une fois l'an au moins, chaque chef repassera avec son supérieur hiérarchique le rendement de chaque fonctionnaire dont il est responsable. Ce sera l'occasion de se livrer à une appréciation de ses possibilités immédiates et à long terme, en tenant compte des chances d'avenir offertes par l'ensemble de la fonction publique. On déterminera quelle valeur pourrait éventuellement revêtir pour l'intéressé telle ou telle formation particulière ou le passage à une autre forme de travail. Cette pratique, répétée partout au sein du ministère, de bas en haut, permettrait aux hauts fonctionnaires de déterminer les ressources dont ils disposent pour reformer leurs cadres. Ainsi le sous-ministre et ses

proches collaborateurs apprendraient à bien connaître ce que valent certains membres de leur personnel jugés capables d'avancement à des postes importants à l'intérieur même du ministère ou ailleurs.

La Division du personnel du conseil du Trésor doit participer à ce programme de mise en valeur du personnel en s'assurant que chaque ministère consacre à cet aspect de son travail le temps, les efforts et l'attention nécessaires. Ainsi la Division et les ministères apprendront à connaître les ressources et les lacunes actuelles et éventuelles des effectifs. Bien appliqué, ce processus mitigera une certaine tendance parmi les cadres directeurs des ministères à ne penser qu'à leurs propres besoins, qu'il s'agisse de nouveau personnel ou de possibilités de carrière pour leurs employés les mieux doués. C'est ainsi qu'on pourra procéder beaucoup plus volontiers qu'autrefois à des mutations d'un ministère à l'autre ou d'un service à l'autre à l'intérieur du même ministère.

Le règlement actuel veut que la recherche de candidats dans d'autres ministères se fasse par le truchement de concours interministériels, sous la direction générale de la Commission du service civil. Les procédés compliqués prévus à cette fin, joints au droit qu'a tout candidat malheureux de se pourvoir en appel des résultats du concours, sont à l'origine de toutes sortes de retards inadmissibles dans la nomination aux postes libres. Si les ministères étaient désormais investis du droit de nommer eux-mêmes leurs fonctionnaires (sauf en ce qui concerne l'entrée à la fonction publique) ces concours ne seraient plus obligatoires. Il reste que du point de vue pratique il y aurait vraisemblablement avantage pour les ministères à demander à la Commission du service civil d'organiser des concours en leur nom.

Un grand nombre de ministères et d'organismes ont un nombreux personnel régional. Or aux yeux de ces fonctionnaires, Ottawa n'apparaît que comme une source lointaine de règlements et d'exigences d'où doivent émaner la plupart des décisions importantes. Il y aurait intérêt à améliorer les rapports entre le siège et les bureaux excentriques de manière à encourager l'unanimité des vues sur les principes directeurs, les buts à poursuivre et les critères de rendement. Une initiative de ce genre est indispensable pour peu que l'on veuille donner de l'extension à la responsabilité et aux attributions du personnel détaché afin d'assurer une administration efficace au niveau local. C'est dire que l'appréciation annuelle du personnel dont il est question ci-dessus revêt une importance toute particulière pour les fonctionnaires et pour les postes régionaux.

Les mutations de personnel, aux fins de la valorisation de l'individu, d'un bureau local à un autre et du siège principal à un de ces bureaux ou inverse-

ment sont singulièrement plus rares que dans les grandes entreprises privées à extension nationale. Il devrait pourtant être reconnu que les bureaux extérieurs offrent à leurs dirigeants une formation qui les prépare à des emplois éventuels au siège principal. Les fonctionnaires chargés de la surveillance et de la direction, tant au siège principal qu'à l'extérieur, doivent comprendre que l'intérêt de leur propre carrière comme celle de la fonction publique peut exiger qu'ils mutent, avec leur famille, d'un endroit à un autre. On se débarrasserait ainsi des préventions mal fondées et des barrières artificielles qui militent contre les mutations. Les règlements actuels sur les frais de déménagement ne sauraient soutenir un examen un peu sérieux, tant du point de vue de la justice que du simple bon sens. Une mutation provoquée par les intérêts du service ou destinée à favoriser le perfectionnement d'un excellent fonctionnaire ne devrait pas être pour celui-ci une catastrophe financière ni lui imposer, à lui et à sa famille, des inconvénients qu'il serait relativement facile d'éviter. C'est de la mauvaise administration pure et simple que d'infliger à un employé muté des charges de ce genre sous prétexte d'économie. Pourtant cela se fait souvent.

Une prévision continue et permanente des besoins futurs en personnel permettra aux ministères de connaître d'avance les pénuries ou les excédents qui pourront éventuellement survenir dans leurs services. La suppression prévue de certains services ou de certains programmes ou l'inauguration de certaines techniques nouvelles risquent de provoquer des excédents de personnel. La Division du personnel du conseil du Trésor doit pouvoir muter ces fonctionnaires classés comme surnuméraires par un ministère vers un autre où l'on en a besoin. Grâce aux contacts continus qu'elle entretiendra avec les ministères, elle saura sans doute empêcher que dans une ville quelconque l'un deux aille chercher à l'extérieur un personnel qui est devenu ou deviendra nécessairement inutile à un autre ministère au même endroit.

Dans certains cas, la nomination à un nouveau poste suppose l'acquisition de nouvelles capacités ou l'amélioration de celles qu'on possède déjà. Les ministères chercheront donc autant que possible à organiser chez eux ou en commun des programmes de formation du personnel. Dans d'autres cas, lorsque la Division du personnel juge qu'il apparaît impossible de replacer certains fonctionnaires en surnombre dans un emploi qui leur convienne, les ministères devront prendre la responsabilité de les rendre disponibles. Cette mise en disponibilité est exigée tant par le souci d'économie dont doit faire preuve le ministère que par celui d'éviter les inconvénients de l'hypertrophie du personnel.

La mise en disponibilité du personnel en surnombre doit se faire de manière équitable, surtout lorsqu'il s'agit de fonctionnaires ayant acquis une certaine

ancienneté. Il n'existe encore dans la fonction publique rien de comparable à l'indemnité de mise en disponibilité (sauf la gratification au lieu du congé de retraite à laquelle certains fonctionnaires sont admissibles) ou à la valorisation des retraites dans le cas des mises à la retraite anticipées d'office. Nous vivons une époque d'automation où il y aurait tout intérêt à prévoir précisément des formules de ce genre en vue de protéger les fonctionnaires, surtout ceux qui sont depuis longtemps au sein de la fonction publique.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

Les programmes de formation et de perfectionnement du personnel sont du ressort de la direction au même titre que l'avancement et les mutations. La valeur des programmes dépendra d'une juste appréciation des qualités de chaque fonctionnaire, du travail à accomplir et du rendement requis. Bien conçus, ces programmes concourent à une surveillance efficace, mais on ne saurait les concevoir utilement sans tenir compte du travail à accomplir, de l'évolution rapide de la technique, de l'organisation, voire de la direction elle-même.

La responsabilité à l'égard de ces programmes est actuellement répartie entre la Commission du service civil et les ministères et organismes placés sous sa juridiction. Force est à vos commissaires de conclure que ces questions de formation et de perfectionnement ne sont depuis longtemps que trop négligées dans l'administration. D'autres enquêtes avaient d'ailleurs abouti aux mêmes conclusions, notamment le rapport Arthur Young de 1919, le rapport de 1946 de la Commission royale sur les catégories administratives dans le Service public et le rapport de 1958 de la Commission du service civil sur l'administration dans le service public.

Les cours de formation actuels, dont plusieurs servent l'ensemble de l'administration, s'inspirent trop souvent de considérations plutôt théoriques et assez éloignées des besoins de l'individu ou des exigences de son travail. C'est d'ailleurs un état de choses auquel on peut s'attendre chaque fois qu'on envisage cette formation dans l'abstrait, comme une activité à confier à des spécialistes ou comme une prime à offrir à certaines personnes en récompense de leurs services, plutôt que comme une étape rationnelle du perfectionnement du fonctionnaire, étape conçue dans son propre intérêt comme dans celui de son employeur.

Cette formation et ce perfectionnement doivent être étroitement liés à l'appréciation du rendement et à l'organisation de la carrière, et doivent tenir compte de l'évolution des exigences du travail et du besoin d'augmenter les

connaissances des intéressés. Les cours proprement dits doivent simplement s'ajouter à la formation du travail même, généralement beaucoup plus importante et dont on sait qu'elle doit être continue et former partie intégrante de toute surveillance bien comprise. L'efficacité du programme exigera le passage prévu et organisé d'un emploi à un autre. Les cours proprement dits prennent toute leur valeur lorsqu'il s'agit d'enseigner certains métiers ou certaines techniques bien particulières ou encore lorsqu'on veut permettre aux cadres de surveillance d'acquérir une vue plus complète de leur rôle et des talents et dispositions que ce rôle requiert.

Les cours de formation proprement dits ne doivent donc constituer que la partie la plus visible de l'ensemble du programme. Les matières enseignées doivent rester constamment liées aux besoins des inscrits comme aux exigences du service. C'est pour ces motifs que les ministères devront choisir les candidats les plus aptes, inscrire eux-mêmes les matières au programme et en assurer directement l'administration. On aura recours pour cela à des spécialistes qui appartiennent aux services du personnel du ministère et à qui sera confié le soin de déterminer les lacunes de formation, d'établir les programmes voulus et de donner les cours de perfectionnement, le tout en étroite collaboration avec les cadres de surveillance et de direction du ministère.

Ici comme dans les autres domaines connexes, la Division du personnel du conseil du Trésor aura pour fonction de guider, d'inspirer et de juger. Il lui faudra pour cela un groupe relativement restreint de personnes hautement qualifiées et expérimentées qui, sans participer directement à l'enseignement, resteront en contact étroit avec les spécialistes en formation des divers ministères ou organismes de manière à se tenir au courant des besoins et, le cas échéant, à les indiquer lorsqu'ils apparaissent. Elles devront aussi rester au courant de l'évolution de la doctrine et de la technique dans le domaine tout entier de la formation et du perfectionnement dans le secteur privé.

Il est clair que les cours de formation à l'intention de l'ensemble de la fonction publique ne sont pas sans présenter certains avantages. Surveillants, directeurs et même certains «professionnels» pourront bénéficier des conférences ou cours d'orientation portant sur les fonctions, l'organisation et la gestion dans l'ensemble de l'administration. Certains fonctionnaires devront améliorer leurs connaissances ou en acquérir de nouvelles de façon à s'adapter aux modalités d'une automatisation commune à tous les ministères ou organismes. En pareille situation, il y aura avantage à organiser des cours, colloques ou conférences intéressant la fonction publique tout entière ou à mettre en place certains moyens matériels à cet égard.

Dans la pratique, il y a intérêt à ce que ce soit la Commission du service

civil qui se charge des cours intéressant l'administration tout entière. La Division du personnel du conseil du Trésor, en collaboration avec les ministères, verrait à ce que le programme général reste toujours adapté aux besoins de ces derniers. Le Service de formation de la Commission du service civil doit de son côté conserver des liens intimes avec le personnel d'exécution, ce qui suppose que ses instructeurs seront tirés des groupes de formation des ministères ou de la Division du personnel et régulièrement remplacés par un système de rotation.

Il a été question de l'opportunité de créer pour la fonction publique une école d'administration. Nous en sommes venus à la conclusion, toutefois, qu'il y a lieu d'écarter ce projet. L'administration dans notre pays, comme tout autre organisation vaste et complexe, n'a déjà qu'une trop forte tendance à se replier sur elle-même. Du point de vue de la gestion, les connaissances et la compétence exigées des hauts fonctionnaires n'ont rien de particulier à la fonction publique. Les problèmes à résoudre, les talents et les attitudes nécessaires, tout cela ressemble fort à ce qui se retrouve dans les grands établissements privés ou dans de nombreuses organisations non commerciales revêtant un caractère public.

Dans ce domaine, les expériences les plus fructueuses ont été réalisées dans les grandes écoles ou sociétés privées. L'administration a tout à gagner à mettre ses employés les plus brillants en contact avec l'expérience et la pensée de personnes étrangères à la fonction publique. La façon la plus simple d'y arriver, c'est encore d'inscrire certains fonctionnaires choisis aux cours excellents et de courte durée que proposent certaines universités ou autres organisations préoccupées des questions de gestion où elles voient un art en pleine évolution. Le gouvernement fédéral doit être prêt à consacrer annuellement des sommes importantes à ce genre de formation, car toute tentative d'y substituer ses propres ressources d'organisation reviendrait incontestablement plus cher et donnerait moins de résultats.

PROFESSIONNELS ET SCIENTIFIQUES

Le gouvernement fédéral emploie un grand nombre de professionnels et de scientifiques, et à l'instar d'un grand nombre d'autres employeurs il constate qu'il en a de plus en plus besoin. Si l'État veut s'attirer sa part des talents disponibles, il devra mettre au point des méthodes de recrutement suffisamment souples pour pouvoir présenter ses offres aussi rapidement que les autres employeurs. Les retards dont on souffre actuellement pourraient être réduits si, ainsi que nous le recommandons, on laissait désormais les ministères et les

organismes libres de rechercher et de nommer leurs propres dirigeants, sous le regard de la Commission du service civil pour ce qui est de l'observance des critères de recrutement.

L'État ne saurait se contenter de perfectionner ses techniques de recrutement afin de soutenir la concurrence et d'attirer ces talents rares. Il doit en outre offrir un travail intéressant qui exige de l'initiative, dans un milieu où les valeurs professionnelles reçoivent les égards qui leur sont dus. Il y a lieu de favoriser et d'encourager les contacts extérieurs, et de permettre à l'individu de mériter l'estime de ses pairs en lui donnant l'occasion, par exemple, de publier le résultat de ses travaux. On devra en outre modifier les structures classiques d'organisation et d'exercice de l'autorité afin que la surveillance et la direction soient adaptées à des groupes dont le comportement est réglé, en général, par un code d'éthique professionnelle qu'ils s'appliquent à eux-mêmes. Les appointements doivent être fonction du rendement et alignés en outre sur les barèmes de traitements pratiqués dans la hiérarchie administrative, faute de quoi le spécialiste compétent sera peut-être obligé, contrairement à son véritable intérêt, à renoncer à sa propre discipline pour s'occuper d'administration. D'autre part, le professionnel vraiment doué pour les fonctions administratives ne doit pas être privé de l'occasion d'accéder aux cadres supérieurs de l'administration.

L'administration fédérale n'a pas toujours su recruter et retenir ses professionnels ou scientifiques avec un succès uniforme. Dans l'ensemble, elle a mieux rémunéré ses savants que les autres groupes de professionnels, bien que les chercheurs de qualité égale aient parfois de meilleures perspectives dans certains services que dans d'autres. Les scientifiques, en général, se sont vu confier des tâches plus intéressantes et ont reçu plus d'occasions d'augmenter leur valeur personnelle que leurs collègues d'autres disciplines. Par ailleurs, la situation des économistes et des statisticiens dans la plupart des ministères semble assez satisfaisante quant aux contacts extérieurs ou à la publication de leurs recherches.

En résumé, les conditions de travail des scientifiques ou autres professionnels varient énormément en l'absence d'une appréciation de la situation d'ensemble dans l'administration. C'est dire que la Division du personnel du conseil du Trésor doit être en mesure de provoquer la réflexion sur ces questions et de faire en sorte que l'activité de toutes les catégories de professionnels ou de scientifiques soit désormais plus efficacement orientée.

Il importe d'examiner si le ministère qui compte un nombre relativement important de professionnels ou de scientifiques doit être dirigé par un sous-ministre appartenant lui-même aux disciplines en cause. La réponse à cette

question a été cherchée dans une étude des solutions adoptées dans le commerce et l'industrie ou dans les services officiels britanniques ou américains. On ne saurait proposer ici de règle générale valant pour toutes les situations, mais il semble qu'il ne soit pas essentiel de tirer les sous-ministres des rangs des spécialistes.

Sans doute, dans certaines circonstances, il pourrait y avoir de bonnes raisons d'écarter ce principe mais en définitive il faut avant tout rechercher chez le chef permanent d'un service, spécialiste ou non, des capacités administratives incontestables. L'expérience démontre que dans les ministères de ce genre il y a avantage à adjoindre au sous-ministre un assistant de haute formation professionnelle chargé de s'occuper des besoins des spécialistes et des aspects professionnels ou scientifiques de l'activité du ministère. Les organismes de recherches scientifiques font peut-être exception à la règle, car il y a souvent avantage à les confier à des personnes dont la compétence professionnelle est telle qu'elles attireront auprès d'elles des chercheurs scientifiques de qualité supérieure.

PERSONNEL FÉMININ

Le gouvernement fédéral emploie plus de femmes que quiconque. Le 1er septembre 1960 on en comptait plus de 65,000. Ce chiffre indique évidemment qu'il existe un grand nombre d'emplois qui reviennent normalement à un personnel féminin. Le principe de l'égalité de traitement, implicitement contenu dans la Loi sur le service civil, n'est pas intégralement appliqué dans la pratique. Ce résultat tient à certaines opinions traditionnellement reçues quant à l'aptitude des femmes à occuper certaines fonctions ou à exécuter certains genres de travaux. Ajoutons aussi certaines augmentations incontestables des frais attribuables au renouvellement plus fréquent du personnel, comme à un absentéisme plus marqué.

En sa qualité d'employeur de femmes, l'État peut fort bien, pour peu qu'il le veuille, proposer de nouveaux critères à la collectivité. Si l'on songe au nombre et à la diversité des situations qu'il offre aux femmes, il est permis de conclure qu'il est mieux placé que d'autres pour innover. Pourtant nos études démontrent que le Canada est en retard sur le Royaume-Uni et sur les États-Unis en ce qui concerne le nombre de femmes qui ont pu accéder aux cadres supérieurs de l'administration.

5

LE RENDEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

C'est en pure perte, du moins dans une très large mesure, qu'on cherchera à améliorer la qualité de l'administration si on ne prend pas en même temps les mesures qui s'imposent pour améliorer le rendement quotidien. C'est ici que la fonction publique accuse de réelles défaillances. Rien ne montre en effet qu'on ait vraiment pris les mesures qu'il faut pour atteindre les objectifs qu'on se propose, si tant est que ceux-ci soient clairement fixés. C'est à peine si l'on a su tirer quelque profit des travaux des sociologues et de l'expérience de plus en plus riche acquise par les secteurs commercial et industriel en matière de gestion. Il n'existe dans l'administration aucun bureau central chargé d'étudier les procédés de mesure du rendement et les questions analogues ou chargé de stimuler la réflexion en ce domaine dans les autres services. Les ministères n'ont pas su davantage se procurer les moyens ni l'autorité nécessaires à cet égard.

LE RÔLE DES CADRES

Depuis quelques années déjà, le secteur privé constate avec inquiétude la dévalorisation des responsabilités et de l'influence du contremaître. D'où pour celui-ci une difficulté sans cesse grandissante à servir effectivement de truchement entre patrons et employés et à entraîner l'adhésion de ces derniers aux objectifs de l'entreprise. Or dans la fonction publique, cette situation peu satisfaisante constitue la règle générale à tous les niveaux de la surveillance, même à celui du sous-ministre. La centralisation des attributions de contrôle a privé

les cadres supérieurs de toute liberté réelle en ce qui concerne l'engagement, l'avancement, les sanctions, voire la direction effective du travail de leurs subalternes. Partout les restrictions imposées par l'autorité centrale, les prescriptions législatives et la doctrine généralement reconnue selon laquelle les pouvoirs discrétionnaires du chef constituent un mal contre lequel il importe de se prémunir ont empêché que cette activité s'exerce comme elle le devrait au sein des ministères et organismes.

Nous proposons une transformation complète de cet état de choses. Les recommandations de vos commissaires se fondent sur la conviction que l'administration fédérale, de même que tout établissement privé, ne peut arriver à un rendement efficace en fournissant en même temps à ses employés des conditions de travail justes et intéressantes, sans investir les cadres de surveillance de l'autorité nécessaire à la direction du travail de leurs subordonnés et, d'autre part, sans les tenir comptables de leur gestion. Sans doute certains chefs ou directeurs actuels auront-ils à prendre des initiatives nouvelles pour lesquelles ils sont peu munis. A cause peut-être de l'autorité restreinte dont ces hauts fonctionnaires jouissent actuellement, leur désignation n'a pas tenu suffisamment compte de leurs aptitudes réelles, mesurées d'après les critères acceptables; aussi, rares sont les élus qui ont pu se former à l'école de l'expérience. Ce sont là des difficultés dont on peut triompher.

Les besoins futurs de l'administration exigent que soient mis sur pied des programmes énergiques et permanents de formation des cadres de gestion. Ceux-ci doivent prendre conscience de l'importance de leur rôle. Pour l'application de ces programmes on aura recours à toutes les techniques actuelles. Si les conférences, colloques et cours proprement dits ont leur utilité, l'appartenance aux comités du personnel et l'habitude de l'audition des griefs contribuent également à ce processus de formation. Il en va de même de l'expérience essentielle acquise par le chef dans le cours normal de ses rapports avec son supérieur immédiat. Il importe que l'administration sache former des cadres de surveillance conscients de leur rôle et aptes à s'en acquitter plus efficacement en se familiarisant avec les réactions de leurs subordonnés dans leur milieu de travail.

Deux éléments importants de la surveillance sont d'une part le maintien d'une bonne discipline, et d'autre part l'appréciation du rendement et de la qualité du travail. A cette double responsabilité il faut ajouter le droit de rétrograder, de suspendre ou de révoquer. La révocation pour cause d'inconduite ou d'incompétence sera d'autant plus rare que la sélection primitive, l'appréciation du travail pendant le stage, le choix des tâches et la surveillance auront été faits dans les meilleures conditions. Malgré tout, il arrivera qu'il

faille avoir recours à cette extrémité. Toute négligence à cet égard aurait des répercussions fâcheuses sur le maintien du moral comme sur la productivité et sur l'harmonie des rapports entre la direction et les employés.

Or la révocation pour cause d'inconduite ou d'incompétence est chose si rare aujourd'hui qu'on doit en conclure à un exercice insuffisant des droits prévus à cet égard. Même si le renvoi s'impose avec évidence, il est extrêmement difficile d'y avoir recours. Le sous-ministre doit d'abord compter avec les procédures d'appel à la Commission du service civil qui, en l'absence de directives contraires, peut agir avec une certaine lenteur sans tenir compte des effets que cela peut avoir sur le moral au sein du ministère. Cette première hypothèque levée, un avis conforme tendant à la révocation est communiqué au gouverneur en conseil. Il en résulte que celui-ci n'est guère saisi que des affaires absolument péremptoires.

Pour peu que l'on veuille favoriser le rendement dans la fonction publique en prévoyant à cette fin des récompenses appropriées, les cadres directeurs des ministères doivent être autorisés désormais à prendre toutes les sanctions disciplinaires qui s'imposent, jusque et y compris la révocation pour cause d'inconduite. A cette compétence particulière seront assorties des modalités d'appel bien définies, par exemple une procédure des griefs pour la revision complète de l'affaire au sein du ministère, procédure comportant elle-même dans tous les cas de sanction disciplinaire un droit d'appel à une autorité indépendante du ministère.

De même, la récompense prévue pour l'excellence du rendement s'accompagnera de l'obligation imposée aux cadres directeurs du ministère de procéder à la révocation pour cause d'incompétence notoire. Là où celle-ci s'imposera, la responsabilité de la direction elle-même sera en partie engagée. En effet il est probable qu'un mauvais choix à l'origine, le fait qu'on n'a pas su pendant le stage apprécier comme il aurait fallu le travail du fonctionnaire révoqué ou le fait qu'on lui ait confié des tâches pour lesquelles il n'était pas fait, soient pour quelque chose dans ce qui lui arrive. Ici comme dans le cas des mises en disponibilité des fonctionnaires en surnombre, plus les états de service de l'intéressé seront longs, plus le ministère dont la responsabilité est engagée devra chercher, si possible, à le replacer ailleurs dans l'administration.

LE CONTRÔLE DES ABSENCES

Un des éléments du coût de la main-d'œuvre est l'absence du travail de certains employés pour cause d'accident ou de maladie. Si important que cela puisse être, il arrive souvent qu'on l'oublie. L'administration possède effectivement

un programme de prévention des accidents. Son insuccès semble explicable par le désintéressement, à cet égard, de la direction des ministères et organismes. Or les accidents de travail dans l'administration sont plus fréquents et coûtent plus cher qu'ils ne devraient, et malgré des conditions de travail en général plus favorables à ce point de vue, la fonction publique soutient mal la comparaison avec le secteur privé.

Les principes généraux pratiqués dans la fonction publique en ce qui concerne les congés de maladie sont tels qu'ils ne donnent guère aux cadres de surveillance l'occasion d'exercer à cet égard une influence véritable. Il en résulte que certains fonctionnaires abusent de leurs droits à cet égard. Le gouvernement met bien un service de santé à la disposition de ses employés dans la région Ottawa-Hull, mais ailleurs les fonctionnaires ne possèdent rien de semblable. En théorie, ce service a pour objet de diminuer le temps perdu pour cause de maladie; en principe comme en pratique, son activité est régie par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Or, ce ministère n'ayant aucune responsabilité de gestion vis-à-vis ceux qui se portent malades, on ne saurait guère s'attendre à ce que son rôle dépasse celui d'un simple service de consultation.

La valeur d'un programme de ce genre doit être mesurée en faisant un rapprochement entre ce qu'il coûte et l'influence qu'il exerce sur le temps effectivement consacré au travail ainsi que sur la qualité de ce travail. Or aucune étude n'a jamais été faite en ce sens. Dans les secteurs industriel et commercial comme dans certains autres services officiels de notre continent, on a constaté l'influence considérable des programmes de santé et de sécurité sur le budget des salaires, et leur intérêt pour les travailleurs. Le succès d'un programme de ce genre tient à son intégration dans les attributions des cadres de gestion, qui doivent répondre du rendement de leurs services.

Les défaillances relativement graves constatées dans le domaine de la sécurité et les frais considérables que cela suppose pour l'État et ses employés donnent à croire qu'il faudrait s'attaquer plus énergiquement à la prévention des accidents. La responsabilité à cet égard devrait être confiée aux ministères où elle mérite la surveillance constante et personnelle du sous-ministre. Là où il le faut, on retiendra les services de spécialistes pour stimuler les efforts des autorités responsables et pour jouer auprès d'elles un rôle de coordination et de consultation. La Division du personnel du conseil du Trésor dans sa forme nouvelle devra se préoccuper du rendement en général et surveiller les résultats atteints par chaque ministère dans la lutte contre les accidents. Il y aura intérêt à publier la statistique des accidents dans les ministères et même dans leurs principales divisions; on pourra ainsi comparer le présent au passé et un

ministère ou un service à un autre. Ces chiffres serviront en outre à fixer des objectifs. Il y a lieu d'imputer directement et clairement les frais qu'entraînent les accidents sur le budget des ministères ou organismes en cause.

Dans la fonction publique, l'application actuelle du règlement sur les congés de maladie semble s'être inspirée de l'opinion qu'elle a pour objet d'assurer à tous un traitement uniforme. Les crédits de congé sont proportionnés au service et ils s'accumulent lorsqu'ils ne sont pas utilisés. Or il n'y a que trop de fonctionnaires qui semblent croire que ce n'est là qu'une façon de prolonger leur congé annuel sans regarder de trop près la question du motif invoqué. Le régime ci-dessus ne s'applique d'ailleurs pas uniformément à l'ensemble de la fonction publique. Les employés dits «à taux régnants», par exemple, sont plus mal partagés que les fonctionnaires proprement dits; même, semble-t-il, ils sont moins avantagés que les travailleurs du secteur privé dont les fonctions sont à peu près analogues.

On comprend mal ce que coûtent vraiment les congés de maladie en frais directs et indirects. Personne en outre n'y engage sa responsabilité, le droit de ces congés étant visé par des règlements d'application générale. Les absences de moins de trois jours n'ont généralement pas à être justifiées par des attestations du médecin et aucun registre vraiment complet de ces absences n'est tenu. Rien, ou à peu près rien ne semble indiquer que le gouvernement sache qu'il peut—on en possède des preuves abondantes—diminuer les absences pour cause de maladie sans nuire à l'équité, voire en la favorisant, à condition de confier la responsabilité et l'autorité voulues aux cadres de surveillance.

Vos commissaires estiment que c'est aux ministères directement en cause à accorder ou à refuser les congés de maladie payés—conformément aux principes généraux reconnus—et que ces attributions doivent être déléguées par eux aux cadres de surveillance compétents. Le congé de maladie doit s'accorder en fonction de besoins réels, le surveillant responsable étant autorisé à recourir s'il le faut à un conseil professionnel avant de rendre sa décision. Ministères et cadres devraient passer en revue les congés de maladie au passif de chaque individu et de l'ensemble de l'effectif, et connaître les frais que la situation entraîne. Quant à la Division du personnel du Trésor, elle devra, dans la formulation de sa ligne de conduite générale, procéder à des analyses correspondantes pour l'ensemble de l'administration.

Les services de santé destinés aux fonctionnaires et autres employés du gouvernement de la région Ottawa-Hull ont été dans l'ensemble bien organisés et bien dirigés. Il reste qu'en comparaison avec les excellents résultats obtenus ailleurs, les buts et les réalisations de ces services apparaissent assez restreints. L'expérience acquise dans d'autres secteurs démontre que ces services influent

beaucoup sur l'assiduité et le rendement des employés, et qu'ils contribuent ainsi à leur bien-être physique et moral.

Un programme de santé bien conçu et bien orienté serait utile dans chaque centre comptant un nombre suffisant de fonctionnaires. Les ministères devraient recourir davantage aux services de santé et leur demander des examens médicaux antérieurs à l'emploi, des conseils sur le placement, l'absentéisme, la mise à la retraite, la rééducation et les conditions de travail. A la lumière des succès obtenus par d'autres employeurs, il y aura peut-être avantage pour l'État à envisager un programme de visites médicales à intervalles réguliers pour ses cadres supérieurs, ainsi que pour les employés travaillant dans des conditions particulièrement rigoureuses.

L'application du programme et la direction des services connexes de santé sont à l'heure actuelle confiées à la Division de la santé du service civil au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, qui est tout à fait compétente en ces matières. Il reste que c'est comme appoint à la gestion qu'il faut envisager le but et la valeur du programme. Dans ces conditions il convient que ce soit le conseil du Trésor, par l'entremise de sa Division du personnel, qui soit chargé de la responsabilité générale à cet égard et qui énonce la politique à suivre en se fondant sur l'expérience des ministères et des organismes qui en sont les usagers.

MORAL ET PRODUCTIVITÉ

L'expression «moral», telle qu'on l'emploie dans le présent rapport et qui est d'usage courant dans le domaine de la gestion du personnel, entend désigner la mesure dans laquelle les travailleurs font leurs les objectifs de l'organisation ou du groupe dont ils font partie. Entendu dans ce sens, le moral a un rapport étroit avec la productivité et, de ce fait, doit préoccuper au premier chef les cadres de direction.

Il n'a été fait aucune comparaison quantitative entre la productivité dans la fonction publique et ailleurs. Toutefois, au cours de l'examen qu'il a fait des divers ministères et organismes, le personnel de la Commission a pu procéder à un grand nombre d'études particulières sur certains rendements ou comportements particuliers. Ces données sont à la base d'un certain nombre de conclusions. On les trouvera indiquées en détail dans la deuxième partie du présent rapport, mais il y aurait avantage à formuler dès maintenant quelques observations générales.

Le moral semble excellent parmi certains groupes de fonctionnaires, notamment parmi les fonctionnaires supérieurs, les chercheurs scientifiques et dans

un certain nombre d'organismes investis d'un certain degré d'autonomie dans le domaine de la gestion de leur personnel. Ailleurs il semblerait que moral et productivité soient moins satisfaisants.

L'état actuel des connaissances permet de distinguer un certain nombre de raisons qui expliquent que le moral et la productivité ne soient pas excellents dans l'ensemble de la fonction publique. Songeons d'abord que celle-ci exerce son activité sur une aire géographique fort étendue et que ses structures internes font qu'elle est compartimentée en un grand nombre de groupes sans rapport entre eux. C'est ce qui explique que les fonctionnaires qui ne sont pas nommés à Ottawa, et même un certain nombre de ceux qui le sont, ont l'impression d'être éloignés des centres où se prennent les décisions et où s'exerce l'autorité. Rares sont les services où on ait sérieusement cherché de façon continue à fixer les buts à atteindre en collaboration avec les fonctionnaires. Si l'on songe ici à ce que font à cet égard les employeurs les plus progressistes, on doit convenir que l'administration fédérale ne s'est à peu près pas souciée de faire connaître à son personnel les buts, les problèmes ou les réalisations de ses ministères ou services. Pourtant, si les fonctionnaires les comprenaient mieux, cela leur permettrait d'être davantage conscients du rôle qu'ils sont appelés à jouer. Ce n'est pas un simple programme de primes à l'initiative qui suffira à combler ce vide.

En outre, dans toute organisation vaste et complexe, il est difficile, en mettant les choses au mieux, de convaincre l'individu de l'importance de son rôle. Dans la fonction publique cet objectif est d'autant plus malaisé à réaliser qu'il existe des directions centrales qui, aux yeux de l'intéressé, pourront apparaître impersonnelles, arbitraires, et même hostiles à ce qu'il croit être les véritables objectifs du ministère, voire au simple bon sens ou à l'équité. Les conflits toujours présents entre les nécessités de la tâche à accomplir et les procédures imposées par des bureaux de contrôle lointains engendrent beaucoup de confusion et de découragement.

Il serait assez difficile de convaincre le simple fonctionnaire qu'il a vraiment un rôle utile à jouer si la situation n'était pas rendue plus intolérable encore par un système de réglementation et de contrôle minutieux qui lui donne le sentiment que ni son jugement à lui, ni même celui de son supérieur hiérarchique n'a le moindre prix. Prenons comme exemple le règlement relatif aux frais de déplacement. La réglementation est si circonstanciée, si étroite, si compliquée, elle exige une telle perte de temps dans la préparation et la confirmation des comptes, qu'elle décourage le fonctionnaire le plus consciencieux et finit par porter atteinte à son moral.

Afin de ménager le moral et la productivité, il importe de prévoir des voies de communication adéquates entre la direction et le personnel. C'est là du reste une des fonctions essentielles d'une gestion bien comprise. Il faut en effet que le fonctionnaire soit mis au courant de certaines questions bien précises pour peu que l'on veuille garantir le moral et la productivité et assurer l'excellence de ses rapports avec le personnel.

Nombreux sont les employeurs éclairés qui, à l'heure actuelle, consacrent un important budget à cette fin. Par leurs soins sont publiés des journaux d'entreprise soigneusement préparés à l'intention de certains groupes d'employés. Ils offrent des cours d'orientation, organisent des colloques, des séances de «demandes et réponses», et réalisent des films destinés à leurs employés. Il est regrettable que les ministères fédéraux suivent rarement cet exemple.

Ainsi, par exemple, les fonctionnaires devraient connaître les principes qui inspirent le gouvernement dans l'administration de son personnel. On sait que l'écart considérable qui existait autrefois entre les régimes d'assurance ou de retraite du secteur public et ceux du secteur privé disparaît de jour en jour. Il importe donc dans ces conditions que le fonctionnaire comprenne les avantages dont il jouit et qu'il se rende compte des frais sans cesse accrus qu'ils entraînent. Il faut qu'il ait quelque lumière sur les principes appliqués et les buts poursuivis par le gouvernement en matière de traitements, d'avancement et de mutations. Plus on exigera que la productivité de l'administration s'améliore, plus l'évolution de la technique et des méthodes de gestion bouleversera de vieilles habitudes et plus il faudra que l'on oriente le fonctionnaire sur la nature de sa tâche et de ses perspectives d'avancement.

Le fonctionnaire doit être au courant des objectifs, des problèmes actuels et des réalisations récentes de son ministère. Vu la multiplication des contacts entre le gouvernement et le public dans bien des domaines, il importe de plus en plus de rendre sensibles à l'intérêt du «client» les nombreux fonctionnaires qui peuvent à l'occasion tenir le public à leur merci. Il faut qu'ils comprennent la qualité du service qu'on attend d'eux, l'image que l'on se crée de la fonction publique et les meilleures façons de satisfaire aux besoins du public.

Certaines de ces voies de communication interne peuvent paraître coûteuses. Il reste cependant que le placement d'argent et d'initiative consacré à l'exécution satisfaisante d'un programme bien conçu sera justifié à la longue. Les dépenses visibles que cela peut comporter pour le trésor public seront certainement inférieures aux charges souvent invisibles et jamais comptabilisées—mais cependant très réelles—que peuvent entraîner les idées erronées que l'on

retrouve chez certains fonctionnaires. Vu la diversité extrême des fonctions administratives, on ne saurait imposer des modalités de communications uniformes propres à satisfaire à la fois aux besoins, mettons, de l'employé des postes d'une part et du chercheur scientifique d'autre part. Néanmoins, dans toute organisation bien dirigée, une surveillance compétente, expérimentée et bien orientée fournit à peu de frais une voie de communication indispensable et fort utile. Or, tant que d'importants changements n'auront été apportés au système actuel de surveillance, les défauts d'organisation relevés plus haut sont tels que les cadres auront de la difficulté à servir de voie de communication utile entre la direction et le personnel.

Dans certains secteurs il y a lieu de mettre en place des organes de communication officiels entre supérieurs et inférieurs, et inversement. Certes des modalités bien conçues d'audition des griefs satisfont-elles en partie à cette exigence, mais dans la plupart des ministères rien de tel n'existe. Même si on a pu, ici ou là, déployer des efforts louables en ce sens, on s'est heurté à de graves difficultés du fait des prescriptions particulières de la Loi sur le service civil en matière d'«appel». La Commission du service civil et les ministères ne se sont pas consultés pour mettre au point procédure et jurisprudence en ces matières.

Pour résoudre ce problème, que chaque ministère soit désormais chargé de mettre au point ses propres modalités d'audition des griefs, la Division du personnel du conseil du Trésor étant de son côté investie d'une compétence générale en matière de coordination et d'uniformisation. Les bons chefs, qui reconnaissent que ces modalités d'audition des griefs sont destinées à prévenir les injustices toujours possibles y verront une façon utile d'entrer en contact avec leurs employés. Elles seront pour eux une soupape de sûreté et, pour les cadres de surveillance, un moyen de formation sans égal. Les hauts fonctionnaires des ministères devront en conséquence s'assurer qu'employés subalternes et cadres de surveillance comprennent parfaitement les buts, le fonctionnement et les limites de cette procédure.

Il y a lieu de définir avec précision les questions sur lesquelles les griefs peuvent porter et les diverses étapes prévues pour les faire valoir. La dernière étape officielle devrait normalement être la revision de l'affaire par le sous-ministre, juge en dernier ressort. Toutefois, si le cas peut comporter des sanctions disciplinaires, on prévoira un droit d'appel à une juridiction indépendante. La Commission du service civil est bien préparée par sa situation autonome à jouer le rôle d'un tribunal de dernière instance, habilité à revoir les appels qui ont déjà franchi les étapes prévues à l'intérieur même du ministère. Les affaires ouvrant un droit d'appel de ce genre doivent être claire-

ment définies, sans la moindre équivoque. On fixera avec autant de soin les critères que doit appliquer la Commission en cette matière. La procédure actuelle entraîne une telle perte qu'elle n'est presque d'aucune utilité. Les ministères devront assurer le règlement expéditif et équitable des griefs.

La question des communications entre supérieurs et inférieurs ne saurait être traitée à fond sans qu'il ne soit dit un mot des associations de fonctionnaires et du rôle qu'elles doivent jouer dans les contacts avec la direction des ministères ou des services centraux. Une vive controverse tourne autour de la question de savoir si l'État doit négocier avec elles les salaires, prestations, heures ou conditions de travail. Vos commissaires ont jugé que bien que ce problème intéresse au plus haut point les associations de fonctionnaires en cause, il n'a qu'une portée minime sur les questions qui font l'objet de leur mandat: rendement et économie dans l'administration et les services qu'elle assure au public.

Nous avons proposé ailleurs les critères que doit retenir le gouvernement en fixant les salaires, traitements, prestations et conditions de travail des fonctionnaires. Nous croyons néanmoins qu'il y a lieu de mettre en place, dans les ministères ou services importants, des rouages administratifs grâce auxquels il serait plus facile aux cadres et au personnel de discuter ensemble toutes sortes de questions n'intéressant pas directement les griefs ou la rémunération: aspects locaux des conditions de travail ou de la gestion du personnel, innovations dans l'organisation, les programmes, la répartition des tâches, les méthodes ou le matériel. Autant de sujets qui se prêtent aux questions, aux informations et au libre échange d'idées entre direction et personnel. L'emploi de part et d'autre de rouages aptes à servir ces fins est un bon moyen d'assurer la bonne entente entre les intéressés et d'améliorer partout le rendement.

Il existe bien un Conseil national mixte du service public qui est particulièrement compétent en ce qui concerne les grandes questions de principe et dont, compte tenu de ses attributions propres, on ne saurait contester l'utilité. Néanmoins on chercherait vainement dans les ministères des organes—même officieux—du genre de ceux qui sont envisagés ci-dessus.

Les possibilités que nous venons d'examiner soulèvent tout de suite la délicate question des méthodes à suivre dans le choix des représentants des employés. Pour plusieurs raisons, il est permis de se demander si vraiment les personnes désignées par les groupements actuels de fonctionnaires satisferaient aux conditions requises. En dehors des procédés mal définis et plutôt empiriques adoptés par le Conseil national mixte, il n'existe encore aucune formule qui permette d'accréditer ces associations comme représentant tels ou tels groupements de fonctionnaires. Ces associations se font souvent concurrence dans la

recherche de nouveaux membres et rien ne prouve que dans telle localité ou tel ministère leurs représentants puissent parler au nom de l'ensemble des fonctionnaires. Les ministères devraient donc être libres d'élaborer leurs propres procédés et d'assurer à leurs employés une représentation à laquelle ils feront confiance. S'il doit y avoir une direction centrale, celle-ci se bornera à interdire aux ministères d'engager l'État pour un motif ou pour un autre à accréditer telle ou telle association en l'absence de raisons d'intérêt général valables.

6

LA RÉMUNÉRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE:

PRINCIPES, MODALITÉS D'APPLICATION, NORMES

Les principes suivis en matière de rémunération et leur traduction dans la pratique ont sur les rapports humains et la gestion du personnel une influence universelle. Les appointements de début de carrière et la courbe de leur augmentation éventuelle peuvent favoriser ou gêner le recrutement à la fonction publique. L'augmentation du traitement et la façon dont elle est liée aux changements de fonction, à la qualité du travail ou tout bonnement à l'ancienneté peuvent encourager et récompenser le bon travail ou susciter le découragement. L'excellence du moral dans l'administration est fonction de la compréhension qu'ont les fonctionnaires de la ligne de conduite du gouvernement en matière de rémunération; lorsqu'elle est incomprise, l'irritation règne.

On a comparé le niveau de la rémunération dans les secteurs publics et privés pour des fonctions analogues. Cette étude intéresse le chiffre des salaires et des traitements, les avantages sociaux (y compris les congés payés de toutes sortes) et les conditions de travail, soit les trois éléments qui constituent la rémunération du travail. On trouvera dans la deuxième partie du présent rapport, des états comparatifs qui tiennent compte de la valeur conjuguée de ces trois éléments.

Une entreprise qui veut tenir sa place sur le marché des métiers et des talents doit offrir une rémunération comparable à celle que proposent ses concurrents. Cela lui permet en outre d'attacher à son service les employés qui pourraient autrement être tentés d'accepter ailleurs un emploi plus rémunérateur. Ajoutons que les principes qui régissent l'administration des salaires peuvent avoir une profonde influence, bonne ou mauvaise, sur le moral et le

rendement de l'employé et sur les raisons qu'il a de vouloir augmenter sa valeur personnelle. Ils peuvent faire ressortir le rapport qui doit exister entre les efforts de l'employé et les buts de l'organisation ainsi qu'entre le rendement et la récompense de celui-ci, ou par contre, ils peuvent masquer un rapport qui devrait précisément exister. Ces questions de classement et de traitement revêtent une telle importance dans l'administration que vos commissaires ont cru bon de les étudier assez longuement.

NIVEAUX DES TRAITEMENTS ET AVANTAGES SOCIAUX

Traitements et salaires

Encore que dès 1919 on ait formellement ou implicitement reconnu que les traitements versés dans les secteurs autres que l'administration serviraient à fixer le niveau de rémunération des fonctionnaires, il est impossible d'en arriver à une conclusion simple et générale en ce qui concerne le rapport que l'on a su maintenir. Pour un très grand nombre d'ouvriers manuels ou artisans dits «employés à taux régnants», les taux de salaire sont établis en fonction directe des taux payés dans le secteur privé. En même temps d'autres personnes qui font exactement le même travail aux mêmes endroits sont placées dans des catégories d'emploi régies par la Loi sur le service civil et rémunérées à des taux qui ne sont pas ceux des employés dits «à taux régnants» de la même région. Étant fondés sur des moyennes nationales, les taux de salaire pour ces employés dits «classifiés» sont généralement moins élevés que ceux des employés «à taux régnants» dans les grands centres; mais ils sont plus élevés dans les petites localités où travaillent la plupart de ces employés «classifiés».

Au niveau du recrutement, les taux de salaire pour les employés de bureau proprement dits—secrétaires, commis et autres—soutiennent honorablement la comparaison avec la moyenne nationale et avec la rémunération payée par les concurrents de l'administration fédérale dans les grands centres métropolitains où se trouvent en fait huit sur dix de ces employés. Les vingt pour cent qui travaillent dans les petits centres reçoivent un traitement égal en vertu du principe qui veut que tous les fonctionnaires de la même catégorie soient rémunérés de la même façon; ils sont en somme mieux partagés que leurs collègues du secteur privé des mêmes localités. En ce qui concerne le travail de bureau donc, le gouvernement soutient très honorablement la comparaison du point de vue du traitement qu'il paye aux employés subalternes. Par ailleurs les employés de grade supérieur sont en général moins bien partagés.

En ce qui concerne les fonctionnaires dits «professionnels», la situation varie d'une catégorie à l'autre. Les considérations de lieu ont moins d'impor-

tance, le marché prenant ici des dimensions nationales. Au niveau du recrutement, les traitements de la fonction publique sont en général égaux ou légèrement supérieurs aux moyennes du secteur privé, là où le gouvernement doit soutenir la concurrence de celui-ci. Toutefois pour un grand nombre de fonctionnaires, les perspectives d'avenir d'une carrière administrative peuvent paraître moins prometteuses que celles d'une carrière dans le secteur privé. Quant aux «professionnels» qui ne trouvent guère de marché pour leurs services ailleurs que dans l'administration, les perspectives sont sensiblement inférieures à celles de leurs collègues dans les professions où l'administration fédérale doit soutenir la concurrence du secteur privé.

Certaines catégories de fonctionnaires—administrateurs ou directeurs—sont les victimes d'une singulière erreur dans le régime des traitements. En effet si on tient compte à la fois de la rémunération dans le secteur privé et de celle du fonctionnaire appartenant aux catégories inférieures, on constate une compression très marquée des paliers à tous les niveaux supérieurs à $12,500 par an. Les écarts de traitements entre sous-ministres et sous-ministres adjoints, ou entre ces derniers et leurs adjoints immédiats sont extrêmement faibles. En outre la rémunération des hauts fonctionnaires fédéraux est notablement inférieure à celle des personnes occupant des fonctions analogues ailleurs. Certaines sociétés de la Couronne payent à leurs employés supérieurs des traitements qui se comparent mieux avec ceux que pourrait leur offrir le secteur privé, mais dans la plupart des organismes fédéraux on ne s'écarte guère des normes appliquées dans le reste de l'administration.

On conçoit l'importance que revêt pour la gestion la qualité du travail des hauts fonctionnaires. Il est clair qu'on doit les encourager et les rémunérer convenablement et que le gouvernement aurait tort de proposer des conditions sensiblement inférieures à celles qu'offre le secteur privé aux personnes possédans les talents et le jugement voulus pour occuper ces postes de direction. Comment expliquer alors que les bons administrateurs restent fidèles à l'administration alors qu'ils pourraient gagner plus dans le commerce ou l'industrie? A cette question on a répondu de diverses façons, invoquant tour à tour l'intérêt du travail, le sens civique, la valeur des contacts personnels, la sécurité de l'emploi, la protection contre les tensions que provoque le rythme agressif du monde des affaires, et d'autres arguments.

Mais quelles que soient la ou les explications de cet heureux phénomène, nous devons cependant poser les trois questions suivantes. D'abord est-il juste et conforme à l'intérêt public de fixer à la rémunération des hauts fonctionnaires des limites arbitraires et notablement en deça de celles que l'on fixe ailleurs pour des personnes possédant des capacités analogues? Deuxi-

èmement, pour peu que l'on veuille investir ces hauts fonctionnaires de l'autorité et de la responsabilité réelles envisagées dans le présent rapport, peut-on s'attendre que le régime actuel des traitements attire et retienne les hommes et les femmes du calibre voulu? Troisièmement, la réorganisation envisagée de l'administration des ministères, comportant la délégation des pouvoirs à divers niveaux hiérarchiques selon les compétences, pourra-t-elle s'accomplir si l'échelle des traitements n'admet pas des écarts suffisants pour reconnaître convenablement les différences d'échelon?

Nous reconnaissons que l'opinion publique au Canada n'est peut-être pas plus qu'ailleurs prête à appuyer un régime qui permettrait au gouvernement de soutenir parfaitement la concurrence du secteur privé en ce qui concerne la rémunération des hauts fonctionnaires. La question est donc de savoir quel est ici l'écart admissible dans la pratique? N'oublions pas que la généralisation des avantages sociaux dans les secteurs privés fait perdre aux fonctionnaires une bonne partie de l'avance dont ils bénéficiaient autrefois dans ce domaine. On ne saurait plus affirmer désormais que la sécurité de l'emploi ou la libéralité des régimes de prévoyance rende la fonction publique particulièrement attrayante.

Vos commissaires croient donc qu'il y a lieu d'augmenter le traitement des hauts fonctionnaires investis de fonctions administratives. Ces augmentations devraient au moins suffire à ménager des écarts suffisants entre les quatre ou cinq paliers supérieurs.

Nous recommandons donc: Que le traitement des hauts fonctionnaires investis de fonctions administratives soit augmenté de manière, tout au moins, à ménager des écarts suffisants entre les divers paliers supérieurs.

Avantages sociaux et conditions de travail

De tout temps, l'État a assuré à ses serviteurs des avantages plus considérables que le secteur privé, notamment sous forme de régimes de retraite ou de congés payés (congés, vacances, congés de maladie, congés spéciaux). Ajoutons que la sécurité de l'emploi y a été également mieux assurée. Or, bien qu'à cet égard la fonction publique puisse encore paraître présenter certains avantages, ceux-ci n'ont plus le prix qu'ils avaient pour certaines catégories de fonctionnaires, surtout les plus jeunes ou les moins anciens. Depuis une dizaine d'années, le secteur privé ayant réalisé dans ce domaine de très rapides progrès,

l'écart entre ce dernier et la fonction publique s'est rétréci. Parallèlement, la sécurité de l'emploi d'un grand nombre de travailleurs non-fonctionnaires a augmenté.

Les heures de travail dans l'administration sont à peu près ce qu'elles sont ailleurs. Pour les simples employés de bureau, la rémunération des heures supplémentaires au moyen de congés supplémentaires correspondant au «surtemps» (avec une légère bonification) apparaît moins avantageuse que la rémunération en espèce au taux normal ou augmentée de 50 pour cent en usage dans le secteur privé. Pour les travailleurs autres que les employés de bureau, la rémunération est calculée selon les normes appliquées dans l'industrie. A quelques exceptions près, les personnes au service de l'administration fédérale ne touchent aucun supplément pour le travail de nuit et elles ne touchent pas les primes d'encouragement qui sont parfois payées dans l'industrie.

En général, les régimes de prestations ou d'avantages divers dans l'administration s'appliquent uniformément à tous les fonctionnaires en cause, quelle que soit leur rémunération, alors que souvent dans le secteur privé certains genres de prestations ou d'avantages profitent plus aux cadres professionnels administratifs ou directeurs qu'aux ouvriers ou aux employés subalternes. Comparativement à ce qui se fait ailleurs, les fonctionnaires sont notablement mieux partagés que les travailleurs du secteur privé dans certains domaines et plutôt moins bien partagés dans certains autres. L'administration fédérale a prévu d'excellentes conditions de retraite et d'assurance aux ayants droit des fonctionnaires qui ont de longs états de service, et à la majorité d'entre eux, des congés de maladie et congés spéciaux payés qu'on trouve rarement ailleurs. D'autre part l'assurance-vie qu'elle offre n'a guère d'intérêt pour les fonctionnaires plus jeunes à un moment où leurs charges de famille sont particulièrement lourdes. L'administration n'a rien de comparable aux caisses d'épargne à participation mixte que l'on trouve parfois dans le secteur privé; les prestations au titre de la retraite anticipée ou de la mise en disponibilité consécutive aux changements de programme ou à l'automatisation y sont peu connues.

On doit se poser ici plusieurs questions. L'ensemble de ces prestations ou autres avantages a-t-il été conçu de façon à répondre véritablement aux besoins des fonctionnaires? Le gouvernement dépense ici beaucoup d'argent, mais achète-t-il vraiment à bon escient? A-t-on vraiment cherché à réaliser une corrélation entre les divers régimes de prévoyance et l'ensemble du programme? Les prestations aux fonctionnaires sont-elles considérées comme partie intégrale de leur rémunération totale?

Il serait grand temps que le gouvernement fédéral mette au point un régime de rémunération clairement conçu. En théorie, il se conforme ici aux usages du secteur privé, mais dans la pratique il n'a pas su déterminer quels étaient les employeurs du dehors qu'il convenait de retenir comme repères. En outre il s'en est tenu au principe qui veut que la rémunération soit la même sur l'ensemble du territoire en ce qui concerne de nombreuses catégories d'emploi, alors que dans le secteur privé la rémunération varie énormément d'une localité à l'autre. L'adhésion à ce principe fait que dans certaines régions la rémunération des employés de l'État n'aura fatalement rien de commun avec celle des travailleurs du secteur privé.

Quant aux régimes de prévoyance de l'administration fédérale, ils ne semblent pas être inspirés d'une doctrine ou de principes clairement définis. On ne semble pas non plus avoir jugé bon à cet égard de rechercher le parallélisme avec les usages du secteur privé. C'est ainsi par exemple qu'une modification récente du régime de retraite—déjà fort libéral—a changé la base de calcul de la retraite qui n'est plus désormais la moyenne des dix dernières années de traitement, mais celle des six dernières années, ce qui donne généralement un chiffre plus élevé. Ce changement a accusé l'écart qui existait déjà dans ce domaine entre le secteur privé et le secteur public. Le régime actuel prévoit de grosses prestations aux ayants droit (veuves ou enfants à charge), avantage sans intérêt particulier pour les fonctionnaires sans ancienneté à un moment où les personnes à charge auraient le plus à souffrir de la disparition du chef de famille. En diminuant ces prestations de retraite, il serait peut-être possible d'accorder aux fonctionnaires des avantages plus équilibrés.

Il a déjà été dit que si le gouvernement fédéral doit être prêt à soutenir la concurrence du point de vue de la rémunération, il n'a pas ici à prendre les devants. S'il veut trouver les travailleurs dont il a besoin, il doit leur offrir tant au départ qu'au cours de leur carrière une rémunération—traitement et prestations—aussi intéressante que celle qu'offrent ses concurrents. On conçoit sans peine que le gouvernement n'est pas soumis à cet égard aux mêmes contraintes que l'employeur ordinaire qui, lui, doit comprimer ses frais pour lutter contre la concurrence et survivre. C'est dire qu'en se conformant aux usages adoptés par certains employeurs du secteur privé, le gouvernement peut à la fois lutter contre la concurrence, se montrer juste envers ses employés et ménager les fonds publics.

C'est là un principe général qu'il y a lieu de préciser. Cela revient à dire en somme que l'administration fédérale doit, pour chaque catégorie d'emploi et pour chaque localité, déterminer avec soin la nature du marché où joue la

concurrence. Pour les cadres professionnels et scientifiques, administratifs et de gestion, pour les diplômés sortant tout juste de l'université comme pour les détenteurs de titres universitaires supérieurs, la concurrence s'exerce sur l'ensemble du territoire. Jusqu'à un certain point elle dépasse même nos frontières si l'on songe que les employeurs canadiens, y compris le gouvernement, doivent lutter contre les sociétés, universités et organismes officiels des États-Unis.

Par contre, en ce qui concerne les employés de bureau, les secrétaires, les manœuvres et la plupart des travailleurs manuels et artisans, le marché a un caractère nettement régional, et même local. Les écarts de rémunération selon les régions pour les employés de bureau revêtent peu d'importance pour l'administration, car la plupart de ces travailleurs se trouvent en effet dans les grands centres urbains où les taux tendent à dépasser la moyenne nationale. Toutefois, pour les travailleurs autres que ces employés, les écarts de salaire selon les régions présentent plus d'intérêt. La moitié et plus des personnes au service de l'État et appartenant à ces catégories se trouvent dans les centres moins importants où les salaires pratiqués dans le secteur privé sont en général sensiblement inférieurs à la moyenne nationale.

On discute beaucoup pour savoir si dans son régime de rémunération le gouvernement doit effectivement tenir compte des considérations géographiques. Au nom de la justice, on prétend que le principe «à travail égal, salaire égal» suppose obligatoirement que tous les travailleurs occupant les mêmes fonctions doivent être rémunérés de façon analogue sur l'ensemble du territoire. Dans la pratique, cela se traduit par une parité en dollars fondée sur le taux du marché le plus cher. On peut aussi prétendre que ce principe veut que l'on maintienne une parité relative des salaires, compte tenu des conditions locales. On s'oppose parfois aux échelles de traitement régionales en invoquant les difficultés que l'on rencontre lorsqu'il s'agit de déterminer à cet égard les limites de chaque région. Il arrive même que l'on prétende que des écarts trop prononcés compromettraient la mobilité du personnel, ou au contraire qu'ils provoqueraient des demandes de mutations inutiles. L'argument paraît peu valable, les écarts régionaux ayant en effet tendance à disparaître là où la mobilité du personnel est suffisante. Ajoutons—et c'est une considération encore plus importante—que ces écarts ne s'appliquent ordinairement qu'aux catégories de travailleurs qu'il est généralement sans intérêt de muter d'une région à une autre.

On comprend mal comment le plus important patron du pays pourrait ne tenir aucun compte de la situation régionale du marché du travail. S'il persiste à le faire, il se trouvera à payer plus cher ou moins cher qu'il ne devrait

dans une région ou dans une autre, selon les circonstances. Ajoutons que lorsque le gouvernement et tout autre grand employeur offre une rémunération supérieure aux normes locales, il lèse les intérêts économiques du lieu. En général, l'éventail des salaires d'une région correspond à sa productivité relative et à sa situation concurrentielle par rapport à l'ensemble de l'économie. Un relèvement arbitraire des frais consécutif à une surenchère sur le marché du travail, en anticipant sur l'augmentation éventuelle de la productivité ou sur l'amélioration de la situation concurrentielle risque fort de gêner plutôt que de stimuler la croissance économique de la région. Il faut en conclure que le gouvernement fédéral ne doit s'en tenir au principe du salaire uniforme qu'en ce qui concerne les catégories de fonctionnaires où le marché prend une extension nationale. Au contraire pour les catégories où le marché est régional ou local, l'administration fédérale doit modifier ses principes en conséquence.

Il importe de formuler des principes bien nets en ce qui concerne la rémunération et de les exposer de façon à ce qu'ils soient facilement compris de tous les fonctionnaires. Dès que l'on aura bien compris que le gouvernement se fonde ici sur les salaires offerts par la concurrence sur le marché du travail, dont l'extension peut être nationale, régionale ou locale, la fixation des salaires dans la fonction publique pourra se faire selon des critères bien établis qui serviront de base au gouvernement dans ses pourparlers avec les employés.

Toutefois, le gouvernement doit être conscient du danger qu'il y aurait pour lui à s'engager irrémédiablement à l'application d'une formule définitive, assortie de modalités fixées par convention. Si souhaitable que soit une telle formule, tout engagement ferme—notamment s'il existe parallèlement des procédures d'arbitrage—pourrait faire obstacle à l'action indépendante de l'État exigée, par exemple, par l'intérêt général dans une période provisoire d'inflation. Les pouvoirs publics ne doivent pas se mettre dans une situation où il leur serait impossible plus tard de s'acquitter de leurs obligations majeures envers l'économie nationale sans porter atteinte, de façon unilatérale, à un engagement qu'ils auraient pris envers leurs employés.

Dans le domaine des prestations (y compris les droits aux congés payés) et des conditions de travail en général, le gouvernement fédéral devrait aussi se fonder largement sur les normes extérieures. Ici encore, pour attirer et retenir les fonctionnaires de qualité en nombre suffisant, il doit être en mesure de proposer des avantages qui, conjugués avec le chiffre du traitement, lui permettront de soutenir sans surenchère la concurrence du secteur privé.

Se maintenir sur un pied d'égalité avec le secteur privé n'est cependant pas le seul but à poursuivre. Les régimes de prévoyance doivent à la longue être uniformisés dans toute la fonction publique. Tout comme dans le domaine

des salaires, le dollar engagé dans ces régimes doit rapporter le maximum d'avantages pour tous les fonctionnaires. On ne devrait plus favoriser les employés plus âgés ou plus anciens comme on semble le faire actuellement; on devrait chercher à se mériter les suffrages du personnel féminin qui, au départ, s'intéresse moins aux conditions de retraite. En outre, on devrait tenir très soigneusement compte de ce que coûte chacun de ces régimes par rapport à l'intérêt et à la valeur réelle qu'ils offrent à tous les fonctionnaires.

Le régime de prévoyance actuel ne satisfait à aucune de ces exigences. On y cherche vainement les principes directeurs, une bonne évaluation des avantages par rapport aux frais. Il n'y est pas tenu compte de l'intégration de la prévoyance dans le régime d'ensemble de la rémunération des fonctionnaires ni dans un programme général dont l'objet serait de permettre au gouvernement de soutenir la concurrence sur le marché des talents sans imposer au trésor public de trop lourdes charges. Considéré de ce point de vue, le régime actuel est à certains égards d'une libéralité excessive et, à d'autres, insuffisant pour les fonctionnaires intéressés. Une étude complète de la question révélerait peut-être qu'un échange judicieux d'avantages permettrait de servir à la fois les intérêts de l'État et ceux de la masse des fonctionnaires. On pourrait tout au moins prendre des mesures pour éviter que l'on s'écarte davantage et trop sensiblement des critères retenus par tel ou tel échantillon d'employeurs du secteur privé.

CRITÈRES INTERNES RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION

Ce n'est pas par simple rapprochement avec ce qui se fait ailleurs que l'on résoudra tous les problèmes relatifs au chiffre du traitement. Sous le régime de la Loi sur le service civil, les emplois ont été répartis en 1827 catégories, 887 classes et 84 échelles de traitement. A cause de l'importance matérielle du travail et parce qu'il est souvent impossible de trouver ailleurs des équivalences pour certaines fonctions spécialisées, il serait impossible d'établir dans chaque cas des comparaisons particulières avec ce qui se fait dans le secteur privé. Dans ces conditions, on aura recours aux comparaisons extérieures pour quelques emplois repères et l'on procédera ensuite à des évaluations du travail ou à un classement des autres emplois de façon à établir une structure d'ensemble équitable.

C'est là l'objet principal du classement des fonctions, mais le système appliqué dans l'administration, ainsi que l'indique clairement le nombre de classes ou de catégories, est véritablement trop fouillé et trop compliqué. La définition de la fonction et les normes implicitement appliquées pour établir les dif-

férences entre tel ou tel emploi sont à tel point détaillées qu'on peut se demander si la précision recherchée n'est pas, à toutes fins pratiques, impossible à atteindre et d'une utilité réelle bien mince.

Hors de l'administration on a généralement préféré fixer un nombre restreint d'échelles de traitements se chevauchant l'une l'autre, chaque emploi y trouvant sa place selon des normes d'évaluation relativement simples. Aux États-Unis, par exemple, il n'existe actuellement que dix-huit échelles dans la fonction publique, auxquelles seront ajoutées deux autres si le Congrès donne suite à la demande que lui a adressée en ce sens le gouvernement. Par ailleurs, dans certaines grandes entreprises, ce chiffre peut atteindre vingt-cinq. Le nombre de ces éventails de traitements peut varier de temps en temps en fonction du traitement minimum et maximum fixé pour l'ensemble de l'échelle. A partir de ce principe on pourrait, semble-t-il, ne retenir pour l'administration tout entière que vingt-cinq éventails de traitements ou à peu près. De façon à faciliter les mutations d'un ministère à l'autre, la situation de sous-ministre ne devrait comporter qu'un seul et unique éventail.

Qui dit administration des traitements dit justice pour le fonctionnaire et intégration rationnelle de l'emploi dans une échelle de salaires. L'intérêt commun des cadres de direction et des cadres subalternes exige que les augmentations soient en fonction du rendement. Il y aura donc lieu de retenir cette considération dans l'établissement des échelles de rémunération et dans l'administration des traitements. Une telle conception du traitement est décidément rare actuellement dans l'administration fédérale. En fait, les dispositions de la Loi sur le service civil témoignent d'une doctrine tout à fait contraire. Les augmentations fixes sont, à toutes fins pratiques, accordées d'office, à tel point que celui qui en est privé peut se pourvoir en appel auprès de la Commission du service civil. Or, si on estime qu'il est vraiment possible de distinguer le rendement et la conscience professionnelle, cela constitue une violation pure et simple du principe: «A travail égal, salaire égal». Il est certain en tout cas qu'on s'interdit ainsi d'encourager le rendement par le recours aux récompenses pécuniaires et qu'on prive les cadres de surveillance d'un instrument de gestion du personnel extrêmement utile.

Un système de grands éventails de traitements avec chevauchement rendra possible une administration rationnelle de la rémunération. Il permettra en outre la récompense du mérite. Si l'éventail de chaque catégorie est assez complet avec, mettons, un écart de 35 pour cent environ entre le maximum et le minimum (même de 50 pour cent pour certaines catégories supérieures), il sera désormais possible de tenir compte de la qualité du travail à tous les

degrés, du médiocre à l'exceptionnel, ainsi que de l'amélioration due à l'expérience.

Au bas de l'échelle il sera possible d'augmenter d'office le personnel dont le travail est satisfaisant, mais ce n'est que si son travail est d'une qualité exceptionnelle qu'il pourra franchir un certain cap (mettons la moitié inférieure) quelle que soit son ancienneté dans la fonction. Étant donné que le rendement individuel dans les emplois de bureau plus modestes ou dans les métiers manuels ou semi-artisanaux n'a guère d'effet sur le rendement total, un régime d'augmentations accordées d'office, ou à peu près, et même un régime d'augmentations fixes, paraît satisfaisant. C'est du reste l'usage établi dans le secteur privé. La récompense du mérite individuel prend toute sa valeur lorsqu'elle s'applique aux cadres intermédiaires ou supérieurs.

Nous recommandons donc:

1 Que l'on applique désormais à la rémunération dans la fonction publique un classement simplifié réparti sur environ vingt-cinq échelles de salaires, les ministères étant chargés de la classification des emplois et de l'inscription des fonctionnaires à l'échelle qui leur est pertinente.

2 Qu'en ce qui concerne tout au moins les cadres intermédiaires ou supérieurs, le traitement à l'intérieur de l'échelle prévue soit déterminé en fonction du rendement personnel.

MODALITÉS DE DÉTERMINATION DES TRAITEMENTS, SALAIRES ET AVANTAGES SOCIAUX

Comparaisons externes

Le Bureau d'étude des traitements de la Commission du service civil a été créé en 1957. Il est devenu très compétent en ce qui concerne les rapprochements qualitatifs entre les emplois de l'administration et ceux des autres secteurs et est arrivé à établir d'utiles comparaisons entre les taux de rémunération. C'est une tâche aussi vaste que difficile. Il faut pour cela savoir choisir les employeurs dont les usages serviront à fonder ces rapprochements, choix qui sera déterminé par les normes qu'on entend retenir en vue de la fixation des traitements. On doit par exemple se demander si le gouvernement tient à se conformer à la moyenne nationale, aux niveaux fixés par les grandes entreprises dans les grands centres urbains, ou aux taux régnants pratiqués dans les centres moins importants. Aucune norme n'étant valable pour tous les emplois ni

pour toutes les localités, le Bureau doit recevoir à cet égard une orientation plus précise que ce n'a été le cas jusqu'ici.

C'est le ministère du Travail qui se charge des comparaisons en ce qui concerne les travailleurs dits «à taux régnants» et la plupart des salariés soustraits à la Loi sur le service civil. On voit mal l'avantage qu'il y a à cette division des attributions au sein de l'administration, surtout si l'on songe que certains employés dont l'emploi est réputé «classifié», aux termes de la Loi sur le service civil, ont des fonctions analogues à ceux des travailleurs à «taux régnants». C'est au Bureau d'étude des traitements que doit normalement revenir le soin de procéder à ces comparaisons avec le secteur non officiel en ce qui concerne la détermination des traitements dans la fonction publique.

Le Bureau a récemment pris l'initiative de certains rapprochements avec les régimes de prévoyance du secteur privé. Il importe au plus haut point que cette activité revête un caractère permanent. Comme on ne saurait vraiment considérer le salaire et les avantages sociaux isolément, le Bureau est bien placé pour procéder à ces études comparatives. A cet égard, il recevra une orientation générale semblable à celle qu'on lui aura donnée en matière de comparaisons des salaires.

Dans l'état actuel des choses, la Commission du service civil et le conseil du Trésor prennent chacun leur part à la détermination des chiffres de traitement. Or, comme il s'agit ici avant tout d'une question de gestion, cette responsabilité doit désormais revenir exclusivement au conseil du Trésor assisté de son personnel. Le Bureau d'étude des traitements doit néanmoins continuer à dépendre de la Commission du service civil. Il s'agit ici, en effet, d'un service dont les fonctions, qui sont d'une exécution technique difficile, seront d'autant mieux remplies qu'elles seront confiées à un organisme objectif et indépendant. Or le Bureau s'est fait une excellente réputation, à l'intérieur même du service civil comme au dehors, et il y a lieu dans ces conditions de lui permettre d'en profiter.

Grâce à sa réputation, le Bureau pourrait se voir investi d'un rôle secondaire mais important dans le domaine des relations entre cadres et personnel subalterne. Il ne sera peut-être pas sans intérêt pour lui de communiquer ses rapports à la fois au conseil du Trésor et aux fonctionnaires, soit directement, soit par l'entremise de leurs représentants, ainsi qu'il le fait actuellement. Privés de renseignements de ce genre, les fonctionnaires risquent de conclure un jour ou l'autre qu'il leur faut chercher ailleurs les données qu'ils voudront invoquer à l'appui de leurs demandes d'augmentation de salaire et d'amélioration des avantages sociaux. L'accès aux renseignements recueillis par un service sûr, tel le Bureau d'étude des traitements, permettrait peut-être de

fonder les pourparlers sur des assises communes et de réduire d'autant les questions pouvant susciter des malentendus entre l'État et son personnel. Il ne saurait être question ici d'abus de confiance. En effet, dans ses rapports, le Bureau s'abstient actuellement de désigner nommément les employeurs dont il a obtenu des renseignements confidentiels en matière de salaires.

Nous recommandons donc: Que les études comparatives de salaires entreprises actuellement par le ministère du Travail soient désormais confiées au Bureau d'étude des traitements.

Administration des salaires et des régimes de prévoyance

Il est clair que c'est aux cadres de surveillance ou de gestion qu'il y a lieu de confier le soin de conformer le traitement au rendement dans les divers ministères ou organismes. Le personnel des cadres est le seul en mesure de juger convenablement du rendement individuel et de toujours faire comprendre clairement au personnel le rapport qui doit exister entre le rendement et la récompense. C'est au conseil du Trésor que doit revenir le soin d'arrêter les principes généraux en matière de traitements dans les ministères, comme d'approuver à cet égard les budgets annuels. Les principes qui doivent s'appliquer en matière d'augmentations normales ou d'augmentations fondées sur le mérite doivent l'être à la fonction publique tout entière, bien que les ministères eux-mêmes doivent prendre les décisions intéressant les cas d'espèce.

La revision annuelle des prévisions des ministères en matière de traitement à laquelle procède le conseil du Trésor devra s'intégrer au départ dans la revue des programmes. Pour constater la façon dont les ministères se conforment à la ligne de conduite générale en ces matières, on multipliera le nombre de fonctionnaires d'une catégorie donnée avec le palier médian en comparant le produit obtenu avec le budget envisagé. C'est ainsi qu'on pourra freiner toute tendance dans un ministère à faire passer dans les paliers supérieurs une proportion excessive de son effectif. Il y aura également lieu pour le conseil du Trésor d'examiner à l'occasion le chiffre moyen des augmentations au mérite, le nombre des employés de chaque catégorie qui en bénéficient et la répartition des traitements individuels à l'intérieur de tel ou tel éventail de salaires. Les décisions des ministères en ce qui concerne les cas d'espèce devraient se fonder sur des évaluations annuelles de rendement faites par le surveillant immédiat et revues par son supérieur hiérarchique ou par un comité compétent. On ne devra pas s'attendre à ce que ces augmentations au mérite soient accordées tous les ans, sauf peut-être dans les grades subalternes, encore que rien ne doive s'opposer à ce que soit récompensé un travail vraiment exceptionnel.

Ce sont aussi les cadres de gestion qui doivent classer les emplois, opération essentielle lorsqu'il s'agit de déterminer les salaires. Cette classification repose inévitablement sur le jugement, et aucun organe extérieur au service intéressé ne peut, mieux que les cadres de surveillance directement en cause, mesurer la différence entre diverses fonctions. C'est dire que c'est aux ministères qu'il y a lieu de confier ce soin en inscrivant à sa place chaque emploi en regard de l'éventail des traitements approuvé pour l'ensemble de l'administration. Ici encore, les principes généraux doivent émaner de la Division du personnel du conseil du Trésor. Ce service doit se tenir sans cesse au courant de la façon dont ministères et organismes s'acquittent de leurs responsabilités à cet égard de manière à assurer l'uniformité dans l'ensemble de la fonction publique.

Dans bien des cas, la meilleure façon de classer un emploi ou une profession en particulier consiste à constituer une série d'emplois correspondant à diverses échelles de traitements, les écarts de traitement individuel étant fonction de l'expérience, de la compétence et de la situation. Il pourra y avoir par exemple une série pour les ingénieurs, une autre pour les scientifiques, une autre pour les sténographes. Là où ces séries sont prévues à l'intention de plus d'un ministère, la Division du personnel du conseil du Trésor doit s'assurer qu'on mette au point des critères clairement définis de classement à l'usage de tous les intéressés.

On a montré combien il était urgent de procéder à une étude d'ensemble des régimes de prévoyance portant notamment sur la place qu'ils occupent par rapport à l'ensemble de la rémunération, sur les frais qu'ils comportent et sur la valeur qu'ils ont pour les fonctionnaires. Ce doit être là une responsabilité permanente de la Division du personnel du conseil du Trésor. Celle-ci devrait se préoccuper au même titre des normes applicables aux conditions de travail dans l'administration en général.

7

SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

Aux termes de leur mandat, vos commissaires ont été priés «d'acroître l'efficacité et de réaliser plus d'économies par des modifications dans les relations entre ministères et organismes du gouvernement, d'une part, et le conseil du Trésor et tout organisme central de contrôle ou de service dans le gouvernement, d'autre part». Accepter les recommandations que nous avons formulées ici, ce sera consentir à une profonde évolution dans ces relations, comme aussi dans la doctrine générale qui a jusqu'ici inspiré la gestion du personnel dans l'administration. On trouvera ci-dessous un sommaire récapitulatif des modifications envisagées à cet égard par vos commissaires.

Les cadres supérieurs des ministères seront désormais investis d'attributions considérablement plus étendues au point de vue de la gestion du personnel. Ils devront

- Grouper et entretenir un personnel qui, en qualité comme en quantité, devra satisfaire aux exigences du ministère.

  Cela suppose:

  - l'analyse des besoins présents et futurs en personnel;
  - le recrutement rationnel et opportun par le recours aux services améliorés que fournira la Commission du service civil, sauf en ce qui concerne le personnel supérieur;
  - l'avancement et les mutations de personnel, en conformité de l'évaluation des remplacements futurs à effectuer dans les postes clés;

- l'évaluation du rendement actuel ou éventuel de chaque fonctionnaire en particulier et la mise au point de programmes de perfectionnement à l'intention des fonctionnaires les plus prometteurs.

• Utiliser les ressources humaines disponibles de manière à assurer que les tâches du ministère soient effectivement réalisées.

  Cela suppose:

  - une organisation et une gestion telles qu'elles réduisent au minimum les absences en surveillant notamment les questions de sécurité et de santé et les divers motifs d'absence;

  - la création d'une ambiance favorable au moral et à la productivité, réalisée grâce à une surveillance efficace, à la mise en place de bons moyens de communication entre les cadres et le personnel, à des procédures équitables d'audition des griefs, à l'application d'une discipline raisonnable et juste et à un régime de salaire qui tienne compte du rendement.

• Procéder au classement des emplois à l'intérieur du ministère et fixer pour chaque emploi l'échelle de traitements pertinente.

• Préparer les budgets annuels de traitements dans le cadre normal des prévisions relatives aux fonctions du ministère et, une fois lesdits budgets autorisés, les administrer pendant l'année en conformité avec les principes généraux établis par le conseil du Trésor.

Le conseil du Trésor, compétent en général dans toutes les matières relatives à l'administration et à la qualité du travail dans la fonction publique, aura à sa charge désormais les fonctions ci-dessous. A ce titre, il lui sera adjoint un personnel réduit de grande compétence;

• Il arrêtera les principes généraux de direction du personnel pour l'ensemble de la fonction publique.

• En exerçant son influence sur la désignation et la rotation dans les divers ministères des directeurs du personnel, il s'assurera que les services du personnel desdits ministères sont convenablement pourvus et dirigés, et que les cadres de surveillance des ministères sont orientés comme il convient en matière de personnel.

• Il revisera les prévisions de personnel et de traitements dans le cadre des programmes des ministères de façon à fixer pour chacun d'eux un budget approuvé.

- Il étudiera de près le classement des emplois effectués par les ministères ainsi que leur administration des traitements.
- Il coordonnera les lignes de conduite suivies par les divers ministères de façon à les uniformiser. Il s'occupera notamment:
  - d'examiner de près ce que font les ministères dans les domaines de la sécurité, de l'absentéisme, de la formation du personnel, des rapports entre cadres et personnel subalterne, du moral et de la productivité; de mesurer leurs réalisations à cet égard;
  - de déterminer la nature et l'extension des services de santé dans la fonction publique;
  - de coordonner les programmes et le matériel de formation administrés par la Commission du service civil, à l'intention de l'ensemble de la fonction publique.
- Il concourra à la répartition rationnelle des ressources en personnel de l'administration par les moyens suivants:
  - l'analyse des inventaires de personnel et des prévisions à cet égard;
  - la coordination des mutations d'un ministère à l'autre des fonctionnaires en surnombre;
  - la revision de l'activité des ministères dans le domaine de la formation du personnel;
  - les mutations de personnel d'un ministère à l'autre afin de valoriser les carrières.
- Il envisagera à l'occasion l'intérêt que peut présenter un réaménagement général des salaires, des traitements ou des régimes de prévoyance.

Le rôle essentiel de la Commission du service civil, qui relève exclusivement du Parlement et dont la juridiction sera étendue, consiste à interdire le jeu des influences dans la nomination de nouveaux fonctionnaires. Elle se départira d'un certain nombre des attributions dont elle est actuellement revêtue dans le domaine de la gestion, tout en continuant d'assurer des services à l'ensemble des ministères auprès desquels elle jouera le rôle d'agence. Elle sera chargée des fonctions suivantes:

- En tant qu'autorité indépendante,
  - elle approuvera toutes les nominations de nouveaux fonctionnaires à des emplois comportant la titularisation;

- elle constituera une juridiction de dernière instance pour toutes les questions de caractère disciplinaire.

- En tant que fournisseur des services communs,
  - elle recrutera et désignera tous les nouveaux fonctionnaires jusqu'à un palier de traitement convenu (dans les circonstances actuelles, nous proposons $5,200);
  - elle appliquera les programmes communs de formation et fournira les moyens matériels nécessaires, ainsi que l'exigera le conseil du Trésor;
  - elle aidera ministères et organismes à tenir des concours interministériels
- En tant que chargée du Bureau d'étude des traitements,
  - elle communiquera au conseil du Trésor et éventuellement, si on le juge à propos, aux représentants des employés des données pertinentes relatives aux niveaux de rémunération, aux régimes de prévoyance et aux conditions de travail dans le secteur privé.

Certains ministères seront chargés de fournir des services communs:

- L'application du programme de santé et l'administration des services qui en découlent ressortiront au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Le conseil du Trésor fixera les objectifs de programme, en approuvera les modalités et l'extension et, avec le concours de la direction des ministères et organismes, procédera à l'occasion à une évaluation des résultats obtenus.
- La question des accidents de travail continuera de ressortir au ministère du Travail qui agira en collaboration étroite avec la Division du personnel du conseil du Trésor, cette dernière devant exercer une surveillance générale sur la sécurité dans les ministères.

Cette nouvelle répartition des attributions et de la responsabilité dans le domaine de la gestion du personnel est destinée à permettre une utilisation efficace du matériel humain dans l'administration. Elle revêt la direction de chaque service de l'autorité nécessaire et la rend comptable de sa gestion. En effet, c'est bien cette direction qui peut véritablement réaliser une liaison satisfaisante entre hommes et programmes, et entre rendement et objectifs.

Cependant, dans une organisation aussi vaste et aussi complexe que la fonction publique au Canada, il y a lieu de prévoir au centre les moyens d'assurer une orientation générale de la gestion du personnel, d'examiner les buts que l'on se propose et les moyens que l'on veut employer pour les réaliser,

et de procéder enfin à une appréciation du rendement par rapport aux ressources mises en œuvre pour l'atteindre. A l'heure actuelle, les responsabilités sont partagées dans l'administration fédérale, mais il importe désormais de les confier sans équivoque au conseil du Trésor. Les cadres supérieurs des ministères et organismes seront investis de la compétence et des responsabilités dont ils sont actuellement dépourvus, sous réserve d'appliquer les principes généraux reçus, d'obtenir les autorisations voulues et de rendre compte de leur gestion du personnel à un bureau central organisé à cette fin.

Ces propositions vont plus loin. Si le partage rationnel des attributions et des responsabilités rend possible une gestion satisfaisante des ressources humaines, il ne la garantit pas, à moins qu'on ne consacre beaucoup de réflexion féconde aux principes fondamentaux de la gestion du personnel. Il y a lieu de mieux faire comprendre aux fonctionnaires de tous les échelons de l'administration ce que celle-ci doit être et les moyens à employer pour juger de son succès. Lorsque les cadres directeurs et les spécialistes partageront des perspectives communes et justes, rien n'empêchera l'administration de puiser dans le vaste fond de connaissances et d'expérience acquise dans ce domaine et d'en faire son profit sur les plans théorique et pratique.

Il devrait en sortir, en somme, une fonction publique capable d'attirer et de retenir les meilleurs candidats, de les organiser en vue des tâches à accomplir, de leur fournir l'occasion de se former et de réaliser toutes leurs possibilités selon l'évolution des emplois, de les rémunérer et de leur accorder l'avancement conformément au rendement et à la compétence, et enfin, de créer une ambiance générale favorable au moral et à la productivité. Sans doute est-il impossible de mesurer très exactement quelles seront les économies que permettra de réaliser un programme de ce genre avec les changements d'optique que cela comporte, ni même de prévoir dans quels délais elles pourront devenir sensibles. Il reste pourtant qu'il n'y a pas de secteur de l'administration fédérale qui présente des perspectives aussi prometteuses de progrès réels et continus. En dotant la gestion du personnel d'une organisation et d'une orientation nouvelles, on pourrait véritablement transformer la fonction publique.

4 MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

RAPPORT 4: MÉTHODES ET TRAVAIL DE BUREAU

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Les enquêtes sur la gestion des méthodes et sur le travail de bureau dans le service public ont été menées, pour le compte de vos commissaires, par un groupe d'étude dirigé par M. Thomas F. Tyson, B.Com., C.A., associé résident de *Urwick, Currie Limited,* Toronto. Nous désirons remercier M. Tyson de son aide; nous remercions également les membres de son groupe d'étude, dont les noms apparaissent ci-dessous:

M. John H. Archer, B.A., M.A., B.L.S., bibliothécaire du parlement et archiviste provincial de la Saskatchewan
M. Milton E. Arnold, *Riddell, Stead, Graham & Hutchison,* Montréal
M. G. Eric Barr, B.Com., C.A., *The Thorne Group Limited,* Toronto
M. P. E. Cloutier, B.A., *Leetham, Simpson Limited,* Montréal
M. David G. Dodd, *Sun Life Assurance Co. of Canada,* Montréal
M. Harvey Gellman, Ph.D., *H. S. Gellman & Company Limited,* Toronto
M. Ian F. Gilbert, B.Sc.(Econ.), A.C.A., *Payne-Ross Limited,* Montréal
M. George I. Green, Société Radio-Canada, Ottawa
M. John Harkness, *The Steel Company of Canada Limited,* Hamilton
M. Joseph H. Harper, *Imperial Oil Limited,* Toronto
M. W. A. Hunter, *Leetham, Simpson Limited,* Montréal
M. Willard Ernest Ireland, B.A., M.A., bibliothécaire et archiviste provincial de la Colombie-Britannique, Victoria
M. Paul A. Kohl, B.A., Administration des services généraux du gouvernement des États-Unis, Seattle
M. Kenneth R. Lavery, B.A., C.A., R.I.A., *Payne-Ross Limited,* Toronto
M. Ward W. Lewis, *Chrysler Corporation of Canada Limited,* Windsor
M. R. J. Little, *Massey-Ferguson Limited,* Toronto
M. Boswell S. Mowatt, *Industrial Acceptance Corporation Limited,* Ville Mont-Royal, Québec
M. Donald G. Munro, *Mount Pleasant Mines Limited,* Ottawa
M. Frederick John Newhouse, *Shell Oil Company of Canada Limited,* Toronto
M. Thomas Clift Read, Chemins de fer Nationaux, Montréal
M. W. John Seally, A.C.W.A., *Riddell, Stead, Graham & Hutchison,* Montréal
Colonel Charles Perry Stacey, O.B.E., C.D., B.A., M.A., Ph.D., LL.D., F.R.S.C., Université de Toronto, Toronto
M. Edward F. Stevens, F.C.A., A.C.W.A., F.R., Ec.S., A.R.Ae.S., expert-conseil, Oakville
M. Ronald S. Sukloff, *Canadian General Electric Company Limited,* Toronto
M. Kenneth B. Taylor, B.Sc., La compagnie de téléphone Bell du Canada, Montréal

M. George P. Thomson, C.P.A., R.I.A., *Canadian General Electric Company Limited*, Peterborough
M. James Gary Graham Whelan, C.A., *Urwick, Currie Limited*, Montréal
M. Russell R. Williams, *General Motors of Canada*, Oshawa

Adjoints aux recherches:
M. Bernard Gagnon, B.A., Hull, P.Q.
M. J. E. André Ladouceur, B.A., Pointe-Gatineau, P.Q.

Un certain nombre de fonctionnaires ont aussi été prêtés pour des périodes de temps variables afin d'aider à cette étude:
Mlle Marion E. Bray, ministère de la Production pour la défense, Ottawa
M. Alfred James Brown, B.A., ministère de la Défense nationale, Ottawa
M. Arthur B. Graham, B.Com., R.I.A., *Defence Construction (1951) Limited*, Ottawa
M. David Heatherington, Division de l'Immigration au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa
M. Victor J. Layton, C.D., A.P.A., M.F.T.Com., F.C.I.M., (Ing.), ministère des Finances, Ottawa
M. Marcel Morin, ministère des Travaux publics, Ottawa
M. Kenneth Owen Rosser, *Canadian Arsenals Limited*, Ottawa
M. Brock S. Short, ministère de la Défense nationale (Marine), Ottawa
M. J. C. Stringer, Division des douanes et de l'accise au ministère du Revenu national, Ottawa
M. Ernest R. Temple, B.Com., ministère des Postes, Ottawa

Deux représentants des Archives des États-Unis ont prêté main-forte au groupe d'étude à titre d'experts-conseils. Ce sont MM. Wayne C. Grover, Ph.D., et Everett O. Alldredge qui sont respectivement archiviste et archiviste adjoint des États-Unis à l'Administration des services généraux, Washington, D.C.

Afin de parfaire le travail du groupe d'étude, vos commissaires ont su profiter de l'expérience d'un comité consultatif présidé par M. Eric A. Leslie, B.Sc., vice-président (comptabilité) de *Canadian Pacific Railway Company*, à Montréal. Ce comité comprenait les membres suivants:
M. Leslie N. Buzzell, B.Com., C.A., *McDonald, Currie & Co.*, Montréal
M. Rolla L. Crain, *R. L. Crain Limited*, Ottawa
M. J. Craig Davidson, *Confederation Life Association*, Toronto
M. J. A. Hillman, C.A., *The Great-West Life Assurance Company*, Winnipeg
M. W. Kaye Lamb, Ph.D., LL.D., F.R.S.C., archiviste fédéral et bibliothécaire national, Ottawa
M. W. J. Logie, B.A., F.F.A., A.S.A., *The Maritime Life Assurance Company*, Halifax
M. Gérard Plourde, B.A., M.Com., *United Auto Parts Limited*, Montréal

Un certain nombre de mémoires, soumis par des particuliers, des compagnies et des associations, traitaient de problèmes divers qui touchaient à cet aspect de nos recherches. On trouvera dans le rapport final une liste de ces mémoires que vos commissaires ont pris en sérieuse considération.

En remerciant les personnes et les groupes susmentionnés de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans les première et deuxième parties du présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Vos commissaires ont été invités à faire une enquête et à soumettre un rapport sur l'organisation et les méthodes de fonctionnement des ministères et organismes du gouvernement du Canada, ainsi qu'à recommander des changements propres à assurer l'efficacité de la fonction publique et l'amélioration des services tout en réalisant des économies.

Dans la fonction publique comme dans l'entreprise privée, les procédures administratives doivent permettre la communication rapide de renseignements précis. Puisque les documents et les méthodes sont indispensables à toute bonne gestion, ils doivent être conçus de façon qu'on puisse prendre des décisions dans les délais requis, en toute connaissance de cause et à un coût raisonnable. Le danger le plus fréquent—qu'il ne faut pas perdre de vue—consiste à consigner et faire circuler trop librement des renseignements superflus; il en résulte un engorgement dans les voies de communication et un gaspillage des fonds publics.

Le présent rapport a donc pour but d'étudier les méthodes et les procédures actuellement en vigueur et d'en apprécier l'utilité. On y traite notamment des principaux problèmes suscités par la manipulation d'un fort volume de documentation, conséquence de l'emploi des machines et du matériel de bureau; on y étudie plus particulièrement ce qu'on appelle familièrement la paperasserie, c'est-à-dire la constitution, la circulation et le classement des formules et des documents au sein de la fonction publique. Des rapports ultérieurs traiteront des problèmes liés aux 100,000,000 de formules gouvernementales que le public doit remplir chaque année.

Il semble presque superflu d'insister sur l'importance du sujet. Des procédures administratives mal conçues ou mal suivies entraînent deux conséquences néfastes. Tout d'abord, les fonctionnaires sont gênés dans l'exercice de leurs fonctions, et la conduite des affaires du gouvernement s'en ressent gravement. Ensuite, les frais occasionnés par l'incurie administrative, compte tenu du fort volume des documents manipulés, sont considérables: ils atteignent des dizaines de millions de dollars chaque année.

En outre l'efficacité de l'administration influe d'une façon particulière sur certains problèmes de personnel. Le moral des employés est directement en cause. Frustration, postes sans avenir, méconnaissance du rendement supérieur, discrimination involontaire, voilà le résultat de mauvaises méthodes et d'une organisation inefficace. Le bon rendement dépend tout autant de l'excellence de l'organisation et des méthodes que de la valeur du personnel.

Vos commissaires critiquent sévèrement les conditions actuelles et estiment qu'une transformation radicale s'impose. A quelques exceptions près, ces critiques s'appliquent au mode de gestion plutôt qu'aux personnes qui, dans l'ensemble, travaillent dans des circonstances très désavantageuses. C'est peut-être parce que cet aspect de la gestion n'incombe de façon précise à personne en particulier qu'on constate une profonde incompréhension des déficiences présentes et une apathie générale devant le gaspillage des fonds publics.

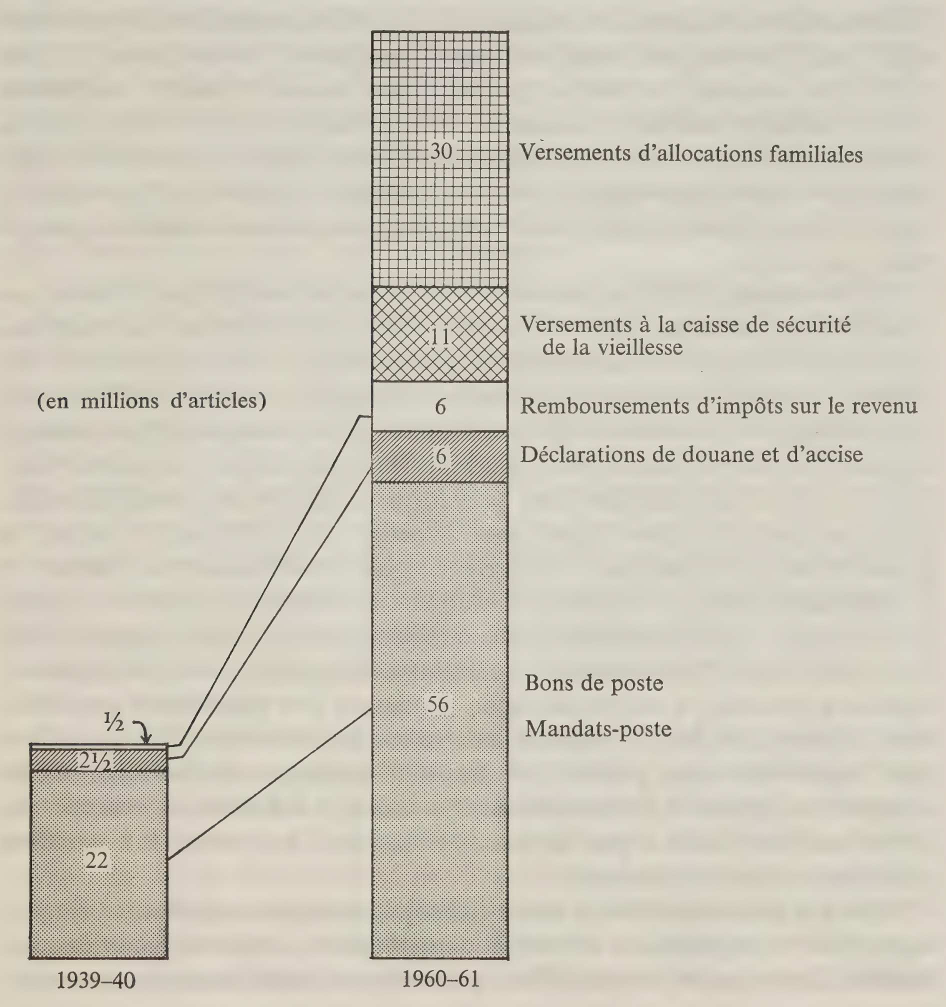
Dans l'accomplissement de ses tâches, l'administrateur est assujetti à des méthodes applicables à l'organisation et aux formules et documents qui lui causent des ennuis irritants mais inévitables. Ces méthodes ne présentent ni l'intérêt ni l'éclat qu'offrent les grands problèmes de l'administration et elles ne retiennent l'attention que dans des cas d'urgence. La tendance à la création «d'empires administratifs» peut encourager certains administrateurs à éviter la simplification de leur travail. Pour toutes ces raisons, la solution doit avant tout tenir compte du besoin d'une attitude bien définie à cet égard; on s'emploiera sans relâche à maintenir les procédures et les méthodes en harmonie avec les exigences de l'heure.

LES AFFAIRES PUBLIQUES

En 1961, les documents et les formules ont dans l'ensemble coûté environ $500 millions, soit le douzième du budget total. Au moins cent mille employés civils et militaires—c'est-à-dire un employé de bureau sur huit au Canada—s'adonnent aux travaux routiniers de transcription, d'expédition, d'inscription, de classement et d'entreposage de la correspondance, ainsi qu'à la préparation des rapports, formules et directives qui circulent dans toute l'administration. Le nombre d'employés et le volume de travail augmentent sans cesse. Au

moins 2,500,000 pieds cubes de documents sont conservés dans des locaux du gouvernement et chaque année, 250,000 autres pieds cubes—ce qui équivaut en volume à 83 wagons de chemin de fer—viennent s'y ajouter. Les livres et publications qu'acquièrent chaque année les divers ministères nécessitent de nouveaux rayons d'une longueur totale de dix milles. Le gouvernement distribue annuellement plus de 77 millions d'articles distincts.

Par suite de l'activité toujours croissante du gouvernement, la nécessité de conserver les documents exerce une pression de plus en plus forte sur les méthodes et les moyens dont le gouvernement dispose dans ce domaine. Le graphique ci-dessous donne un aperçu de l'activité grandissante récemment notée dans certains secteurs où beaucoup de documents sont constitués.



Cette masse grossissante de documents doit être conservée pendant des périodes variables. Ainsi la Société centrale d'hypothèques et de logement doit maintenir des dossiers pour les centaines de milliers d'hypothèques sous son contrôle. Le ministère de l'Agriculture reçoit chaque année des millions de rapports des 600,000 cultivateurs qui participent à divers programmes agricoles. Les forces armées doivent tenir une comptabilité précise des quelque 500,000 articles divers en magasin.

LA NATURE DU PROBLÈME

Ce débordement croissant de documentation peut inonder le service public si l'administration néglige d'en régulariser le débit et de le canaliser dans des voies utiles. Le cycle que parcourent les dossiers comporte diverses phases: la conception, la naissance, l'existence plus ou moins nécessaire dans le cartonnage d'une chemise qui circule, la tendance à se multiplier, puis plus tard la mise au rancart en entrepôt. Enfin, les dossiers nettement périmés sont brûlés. Étant donné le volume gigantesque de cette documentation ambulante, toute improvisation dans le contrôle peut avoir des conséquences désastreuses, à quelque phase que ce soit.

Les documents du gouvernement ne sont pas tous semblables et posent aux autorités des problèmes qui varient avec chaque cas d'espèce. Les formules doivent être contrôlées afin de réduire leur nombre et de les normaliser. Un examen constant des rapports permettra d'éliminer ceux qui n'offrent plus aucun intérêt et de s'assurer que ceux qu'on utilise renferment les données requises. Les instructions et les règlements de régie interne, qui doivent être tenus à jour et se présenter sous une forme cohérente et compréhensible, réclament une surveillance tout aussi attentive. La rédaction, la dictée, la transcription et l'expédition du courrier exigent l'établissement de normes et de méthodes, ainsi que l'utilisation d'appareils destinés à assurer la qualité et la célérité. La documentation, sous quelque forme qu'elle se présente, doit être classée dans des cabinets ou reproduite sur pellicule avec le moins de répétition possible, et rangée de façon à pouvoir être rapidement consultée. Avec le temps, les dossiers perdent leur valeur documentaire. Une procédure bien établie doit donc prévoir leur transfert opportun des bureaux, où ils occupent un espace et un ameublement coûteux, à des archives centrales où ils peuvent être placés à peu de frais, et plus tard, leur envoi aux Archives publiques ou leur destruction.

Depuis la simple machine à écrire jusqu'à la complexe calculatrice électronique, tout un équipement est requis pour préparer, conserver et utiliser les dossiers. Dans chaque bureau, il faut à cette fin un ameublement et des acces-

soires appropriés. Le choix de l'équipement le plus adapté et sa mise en place rationnelle dans le cadre qui convient constituent autant d'aspects qui doivent être soumis à des normes soigneusement établies. En raison de son potentiel énorme et des techniques nouvelles auxquelles elle se prête, la calculatrice électronique joue déjà un rôle de premier plan dans le traitement des documents et formules. Si l'on veut éviter des erreurs d'application fort coûteuses, un personnel hautement compétent est indispensable. Ces appareils électroniques exécutent le travail requis mais ils ne le dirigent pas; et la question de savoir s'ils peuvent remplir une tâche donnée doit être abordée avec objectivité en comparant le coût et la valeur du service rendu.

Le travail accompli par le personnel préposé au traitement manuel ou mécanique des formules et documents peut être mesuré avec précision. Les méthodes d'évaluation du travail, fondées sur des normes acceptables, peuvent mesurer la productivité. Il est également possible de recourir à la simplification du travail pour former les exécutants et leurs chefs à l'analyse de leur travail afin de découvrir des méthodes moins compliquées et moins coûteuses. On peut aussi vérifier la qualité du travail accompli et des services rendus. Voilà quelques-uns des moyens de perfectionnement nombreux et efficaces dont dispose de nos jours toute administration.

L'ensemble des éléments qui contribuent à la production des formules et documents du gouvernement relève de cette technique qu'on peut appeler gestion des méthodes. Ces éléments peuvent manquer d'attrait et pour cette raison être relégués au royaume de l'oubli. Cependant, puisque les formules et les documents sont intimement liés à la fonction du gouvernement et qu'ils constituent le fondement sur lequel reposent presque toutes les décisions, l'administration ne peut se permettre de les négliger, comme elle ne peut négliger non plus les milliers d'employés qui en connaissent les secrets. Une attention passagère ne saurait suffire; les solutions ne sont jamais définitives et des difficultés nouvelles surgissent sans cesse. Tout autant que l'organisme central du gouvernement, les ministères doivent constamment y porter une attention toute particulière. Cette préoccupation devient donc partie intégrale de la fonction administrative.

De tous les organismes du Canada, le gouvernement est sans contredit celui qui manipule le plus grand nombre de documents. Il a donc plus que tout autre intérêt à adopter des procédés et un équipement nouveaux, conçus pour résoudre les problèmes qu'occasionne la production des formules et documents. En raison du volume et de l'importance des économies possibles, il importe que le gouvernement prenne l'initiative de mettre au point des techniques nouvelles. Au lieu de donner l'exemple à l'industrie canadienne, le gouvernement s'est laissé devancer par l'entreprise privée dans ce domaine.

L'administration fédérale a besoin, à tous les paliers, d'administrateurs dynamiques capables de concevoir et d'appliquer des méthodes nouvelles. Un programme visant ces buts comporterait, directement et indirectement, d'immenses avantages. Vos commissaires estiment qu'il est possible d'épargner annuellement au moins cinquante millions de dollars tout en améliorant la situation. De plus, si les administrateurs adoptent une attitude plus éclairée dans ce secteur tant négligé de la fonction publique, le moral et l'efficacité d'un très grand nombre de fonctionnaires en bénéficieront dans une très large mesure.

2

GESTION DES DOCUMENTS PUBLICS

Les documents publics revêtent une importance exceptionnelle pour les gouvernements. Au cours des siècles passés, ils ont servi surtout à établir les obligations des citoyens envers leurs gouvernements. Cependant, depuis l'avènement des démocraties, il est devenu plus important encore de déterminer les obligations d'un gouvernement vis-à-vis de ses citoyens. Il ressort que des documents doivent être créés, maintenus et conservés de façon à permettre qu'un gouvernement démocratique de nos jours soit tenu pleinement responsable au public de son administration.

Plusieurs problèmes que soulèvent l'utilisation, la conservation et la destruction des documents publics proviennent d'un manque de contrôle au moment de leur création. La façon dont naît un document quelconque a souvent des répercussions sur les méthodes de son classement ou sur les autres méthodes pour en disposer. Par conséquent, l'utilisation prévue d'un document et son classement probable devraient déterminer sa forme au moment de sa création. Des millions de documents individuels sont créés chaque jour; les uns connaissent une existence utile; beaucoup d'autres ne sont que des copies de peu, pour ne pas dire d'aucune valeur; mais bon nombre d'entre eux sont destinés à remplir les 200,000 classeurs du gouvernement. Il est urgent de concevoir un programme d'ensemble pour réglementer l'énorme volume de documents que déversent les machines à écrire, les duplicateurs et les imprimeuses rapides des calculatrices électroniques.

Il n'existe aucune donnée précise sur le nombre ou le coût de toutes les formules du gouvernement, ou sur le coût de leur manipulation. Cependant, l'impression de plus de 100,000 différentes formules coûte, estime-t-on, cinq millions et demi de dollars par année. Peu de ministères semblent avoir quelque idée du coût beaucoup plus élevé du travail de bureau que ces mêmes formules imposent; ce coût s'établit annuellement à cent millions de dollars pour l'ensemble du service public.

La multiplication des formules est un problème auquel toutes les grandes organisations doivent faire face. Des mesures restrictives, de conception rigoureuse et d'application rapide, sont un mécanisme indispensable à la surveillance. Selon une autorité bien connue: «A tous les cinq ans au moins, le sort de chaque formule devrait être remis en jeu». Probablement moins de la moitié des formules utilisées par le gouvernement fait l'objet d'un examen quelconque, et bien peu parmi celles-ci sont examinées par des analystes compétents. Dans plusieurs ministères, le service de régie des formules n'a aucune juridiction sur les bureaux locaux qui en produisent et en utilisent le plus. Dans ces conditions, l'administration centrale n'examine guère plus que quinze pour cent des formules des ministères. Parmi les préposés à la régie ou à la rédaction des formules, moins du tiers de ceux qu'on a interrogés possédaient quelque formation ou expérience professionnelle dans ce genre de travail.

Le contrôle des formules, là où il existe, se limite à leur conception, à leur obtention ou au contrôle du stockage. On omet généralement d'analyser les méthodes qui donnent naissance aux formules malgré tout le profit qu'on pourrait en tirer. Ainsi, un petit groupe de commis aux écritures, irrités par l'apparence vétuste d'une feuille de grand livre, en ont conçu une nouvelle; ils ont réduit la grandeur de la feuille de vingt-six pour cent en éliminant des colonnes inutiles et l'ont fait imprimer en une seule couleur plutôt qu'en trois. Le prix d'achat a été comprimé de $40 à $2.14 le mille et le coût de l'effectif requis pour compléter 125,000 écritures annuelles a été abaissé de $8,400. Si l'on compare les formules qui ont trait à la gestion du personnel, on constate qu'il n'y a pas deux ministères qui procèdent de la même façon à cet égard; il en résulte que, dans neuf ministères, on utilise 450 formules différentes. Les façons de procéder et les formules diffèrent tellement qu'il a fallu, à l'occasion du transfert récent de 1,200 employés d'un ministère à un autre, une année-homme de travail pour transcrire les informations sur chacun.

Plusieurs formules à remplir par le public sont rédigées en anglais et en français. Quelques-unes, peu nombreuses, sont bilingues; on devrait généraliser cette pratique chaque fois qu'on estime ainsi mieux servir le public. Signalons comme exemple la formule que les Canadiens rentrant au pays

utilisent pour réclamer l'exemption de douanes prévue par la loi; elle devrait être bilingue.

Aucun organisme central du gouvernement n'a les facilités ni les experts qui lui permettent d'assumer la tâche d'assister et d'éduquer les ministères dans la gestion des formules. Le conseil du Trésor a, il est vrai, certaines responsabilités pour la gestion des formules mais il n'a ni les moyens ni le personnel voulus pour établir un programme convenable. Le Département des impressions et de la papeterie publiques possède un personnel compétent à cet égard, mais n'a aucune autorité en la matière. L'Office des normes du gouvernement canadien possède quelques facilités et une certaine autorité mais n'a aucun personnel pour ce travail. La Division de l'analyse de gestion, à la Commission du service civil, possède le personnel voulu qui a accès aux facilités requises, mais elle n'a aucune responsabilité.

La mise en œuvre intelligente d'un programme concernant la gestion des formules réduirait d'au moins un million de dollars par année les frais d'impression des formules, et d'au moins dix millions le coût de leur exploitation.

RAPPORTS

La rédaction et la production des rapports internes et externes coûtent au minimum cinquante millions de dollars par année. Il ne semble pas y avoir d'examen périodique des rapports qui circulent dans l'administration; les ministères et les organismes ne tiennent aucun relevé de leurs rapports, et rares sont ceux qui possèdent des renseignements suffisants sur la fréquence de ces rapports et sur l'étendue de leur distribution. Nulle part dans le gouvernement on n'a formé un personnel pour la gestion des rapports; de plus personne n'a même préconisé les principes de base qui pourraient conduire au fonctionnement d'un programme de gestion des rapports.

Tout au long de l'enquête, vos commissaires ont découvert des rapports inutiles ou trop coûteux; beaucoup de ces rapports ont débuté il y a bon nombre d'années pour fournir des renseignements particuliers qui n'étaient requis qu'une seule fois. Trop souvent on rédige un rapport pour signaler qu'il n'y a rien à signaler. Dans un ministère, quarante-quatre rapports dont personne ne se sert sont préparés et distribués largement. Le bureau central d'une organisation reçoit chaque mois les doubles de 6,000 commandes d'achats locaux pour qu'elles soient examinées seulement «au fur et à mesure que les circonstances le permettront»; il en est résulté une accumulation de six à huit mois. Au cours de l'enquête, le ministère a reconnu que cette façon de procéder pouvait être discontinuée, ce qui a entraîné une économie annuelle de 400 heures de travail et l'élimination de 72,000 documents. Cet exemple démontre

qu'en supprimant un rapport inutile ou une formule qui fait double emploi, non seulement on élimine les frais de préparation et de reproduction, mais encore on élimine du même coup une opération inutile. S'il existait un programme par lequel on pourrait s'assurer que les rapports servent aux fins prévues et que leur utilité justifie le coût de leur préparation, il en résulterait des économies appréciables.

DIRECTIVES

C'est à l'aide de directives formelles que l'on s'assure qu'un travail est exécuté comme on l'a précisément voulu, qu'on favorise un degré raisonnable d'uniformité et d'intégration dans un service, et qu'on oriente le personnel. Plus de cinq millions de dollars servent chaque année à la préparation, l'impression et la distribution de manuels de procédures, de directives administratives et d'instructions aux employés du gouvernement.

Les directives administratives des ministères et des organismes revêtent les formes les plus diverses, depuis le mémoire sans caractère officiel jusqu'aux grandes séries de manuels. On a noté dans un ministère cinq catégories de directives, comprenant au total plus de quarante séries contenues dans plus de trente volumes. Dans un autre ministère, les chefs de service ont produit dix manuels qui ne sont soumis à une coordination qu'au moment de la correction des épreuves. Près de 24,000 de ces manuels ont été distribués dans ce ministère, ce qui représente une longueur de 6,000 pieds linéaires d'instructions écrites affectant plus de 10,000 employés; le coût annuel d'impression et de reliure excède $84,000, ce qui ne constitue qu'une fraction des montants affectés à la conception, la rédaction, la revision, la distribution, la lecture et le classement de ces manuels.

Dans un autre ministère, les manuels administratifs n'ont pas été régulièrement tenus à jour. En conséquence, les chefs de divisions ont adressé des instructions distinctes qui petit à petit ont remplacé un si grand nombre de chapitres de ces manuels que ceux-ci sont périmés; ainsi le temps et l'argent consacrés à la préparation de ces instructions ont été employés inutilement. Comme exemple supplémentaire, signalons que les mesures à prendre dans les forces armées lorsqu'un membre du personnel s'absente sans permission se retrouvent à trente endroits différents. Dans un autre ministère, on compte au minimum vingt-sept différentes circulaires ou directives sur le sujet suivant: «Attributions d'autorité». Aucun des ministères ou organismes soumis à l'enquête n'a mis au point de dispositif central de régie et de coordination pour ses directives; il en résulte une érosion graduelle de la valeur de la directive et un chevauchement coûteux des sujets traités.

Une autre complication réside dans le fait que deux organismes de régie centrale, la Commission du service civil et le conseil du Trésor, produisent eux aussi des règlements et des directives. Ces textes sont souvent si complexes que des ministères ont dû préparer des manuels pour les rendre accessibles à leurs employés. Ces tentatives des ministères pour élucider l'original peuvent à leur tour faire l'objet de nouvelles rédactions à divers paliers de l'administration. Les manuels et les directives des ministères doivent, cela va de soi, expliquer l'exception à la règle générale; mais, trop souvent on tente d'y expliquer à nouveau les règlements initiaux et on arrive même parfois à les invalider.

Chaque organisme de la fonction publique doit, dans une large mesure, établir ses propres directives; mais cela ne l'empêche pas pour autant de respecter certaines normes concernant le style, la forme, la reproduction, la qualité, le format des reliures et des pages. Il importe aussi que de telles directives ne soient pas détaillées au point de restreindre l'exercice du jugement; elles doivent fixer des barèmes et des jalons propres à guider le fonctionnaire chargé de l'exécution des tâches sans le priver de toute initiative. Des directives plus claires faciliteront les communications au sein de la fonction publique, et une normalisation de la forme que revêtent les directives permettra de réaliser d'appréciables économies.

CORRESPONDANCE

Les cinquante millions de lettres annuelles du gouvernement canadien coûtent environ cinquante millions de dollars. Le coût d'une lettre varie entre 15 cents pour une lettre polycopiée et $1.75 pour une lettre individuelle de longueur moyenne. Si les administrateurs dans les ministères tiraient tout le parti possible des machines et des méthodes disponibles pour la correspondance, l'administration pourrait réaliser d'importantes économies. En fait, dans ce domaine comme dans d'autres étudiés dans le présent rapport, le temps que l'on consacrera à l'amélioration de la gestion des méthodes de correspondance sera largement compensé par les bénéfices qu'on en tirera.

La mécanisation de la correspondance n'est pas très poussée. Cinq seulement des organismes touchés par l'enquête utilisent une forme quelconque de machine à écrire automatique. La Commission du service civil fait exception à cette règle: elle utilise pour une grande partie de sa correspondance le paragraphe modèle approuvé à l'avance ou la lettre tapée à l'aide d'un ruban perforé. L'usage de lettres polycopiées et de paragraphes modèles permet de répondre avec célérité à un gros volume de lettres courantes ou de même genre, mais on n'a pas tiré tout le parti possible de semblables techniques. Pour ce

qui a trait à des questions touchant le personnel, par exemple, les lettres courantes peuvent être utilisées dans une large mesure, mais l'usage qu'on en fait dans les services du personnel des ministères varie de deux à soixante-huit pour cent du volume de la correspondance.

Plus de la moitié des lettres du gouvernement font l'objet d'une rédaction distincte. Si seulement une faible proportion consistait en lettres imprimées à l'avance, il en résulterait une économie étonnante. Des économies importantes seraient encore réalisées si l'on utilisait, au lieu de lettres rédigées pour chaque cas, des lettres modèles approuvées au préalable. Environ le quart de toute la correspondance du gouvernement est d'abord rédigé à la main, c'est-à-dire de la façon la plus inefficace et la plus coûteuse. Il est vraisemblable que quatre-vingt pour cent du courrier rédigé à la main pourrait facilement être dicté à des enregistreuses; l'économie là encore serait appréciable.

Une autre pratique coûteuse consiste à faire préparer par des fonctionnaires d'un rang subalterne des lettres destinées à porter la signature d'un fonctionnaire supérieur qui n'a autorisé personne à signer pour lui. Ces lettres vont et viennent d'un palier à l'autre de l'administration et sont modifiées à plusieurs reprises avant d'être finalement approuvées, signées et expédiées. Environ cinq millions de ces lettres individuelles qui coûtent entre $1.50 et $1.75 chacune sont probablement écrites au moins deux fois. Une délégation judicieuse des pouvoirs devrait permettre d'éliminer pour le moins la moitié des revisions et produire des économies appréciables.

Il est important de signaler la règle générale selon laquelle il doit y avoir une version anglaise de tout document qui touche aux affaires d'un ministère. Ainsi, si on reçoit une lettre en français elle sera presque toujours traduite en anglais, même si c'est un fonctionnaire bilingue qui doit y répondre; la réponse sera rédigée en anglais puis traduite en français avant d'être expédiée. Voilà une pratique coûteuse, lente et sans doute irritante pour certains fonctionnaires de langue française. Il semble qu'à l'heure actuelle on traduise et retraduise inutilement beaucoup trop de documents; la productivité et le moral du personnel s'amélioreraient considérablement si l'on usait de plus de souplesse, d'imagination et de considération.

On n'a pas tiré tout le parti possible des avantages qu'offrent les services centralisés de sténographie et de transcription. Très souvent on se plaint que le rendement et la qualité de ces services laissent à désirer; mais c'est d'ordinaire parce que ces services sont mal administrés, parce que les normes de production ne sont pas établies ou encore parce que la formation du personnel est insuffisante. Dans un ministère, où les trois quarts du courrier sont transcrits par un bureau central bien organisé, les sténos qui occupent les postes les plus bas dans l'échelle de classement produisent en moyenne 825 lignes de bonne

transcription par jour. Dans un autre bureau semblable, la production moyenne est seulement de 244 lignes par jour; l'usage d'enregistreuses est loin d'y être généralisé et 12,000 lignes par jour sont transcrites de textes manuscrits. Les bureaux centraux de sténographie facilitent la formation progressive du personnel, stimulent son ambition, permettent d'évaluer le volume du travail, d'en vérifier la qualité et de faire face aux périodes de pointe grâce à une meilleure répartition des tâches.

EXPÉDITION ET CLASSEMENT

Compte tenu des frais postaux, le gouvernement dépense annuellement trente-quatre millions de dollars pour le dépouillement et la manipulation de cent millions de lettres qu'il reçoit et pour l'expédition d'un nombre deux fois plus considérable.

Le temps requis pour acheminer une lettre du service du courrier au bureau du fonctionnaire intéressé varie de quelques minutes à neuf heures. Ce délai est imputable surtout aux rapports complexes entre le service du courrier et le service des dossiers. Les fonctionnaires sont habitués de longue date à recevoir leur courrier attaché aux dossiers appropriés. Pour cette raison, outre les opérations normales de dépouillement, les lettres doivent être classées avant d'être distribuées dans les bureaux. Les salles de service du courrier ne sont pas toujours bien situées, c'est-à-dire adjacentes à la salle des dossiers ou des registres. Comme le dépouillement et le classement du courrier sont très liés l'un à l'autre, il s'ensuit qu'une partie du classement se fait au service du courrier, ce qui nécessite soit l'exercice de certains contrôles supplémentaires, soit le passage du courrier par le service des dossiers; il s'ensuit un retard inévitable. Dans de semblables circonstances, un double service de messagers s'impose: l'un de la salle du service du courrier et l'autre de celle des registres. Environ les trois quarts du coût total de l'acheminement d'une lettre proviennent du fait que toute lettre doit être insérée sur réception dans son dossier; cette méthode contraint donc les messagers à transporter chaque jour des tonnes de papier.

Les retards sont attribuables à bien d'autres causes. Plus de la moitié des salles de service du courrier examinées (où passe un volume à peu près égal de correspondance) ne sont pas munies d'ouvre-lettres mécaniques qui accélèrent le dépouillement du courrier. Dans plus de la moitié des ministères, tout le courrier, y compris les journaux et les périodiques, passe par l'horodateur. Dans certains ministères, on prépare un résumé des lettres, ce qui constitue un autre moyen de les retracer et qui sert de supplément au système de classification. La plupart de ces opérations causent des retards qui sont attribuables

aux classifications et aux index imparfaits dont se servent les ministères pour le classement de leurs documents.

Le volume de la documentation dans l'administration atteint plus de 2,500,000 pieds cubes, dont 1,500,000 ont trait, dit-on, à des problèmes courants et occupent un espace qui ne devrait être utilisé que pour des bureaux. L'équipement requis pour une telle quantité de documents a coûté au-delà de dix millions de dollars. Chaque année, cinq millions de dollars sont affectés à l'espace nécessaire pour loger ces documents et plus de vingt-huit millions sont versés en traitements au personnel préposé à leur entretien. Tous les ans, 250,000 pieds cubes au moins viennent s'ajouter à la masse des documents déjà accumulés, ce qui nécessite 30,000 classeurs et près de 180,000 pieds carrés de superficie.

Les méthodes de classement actuelles sont nettement insuffisantes pour faire face à l'accumulation toujours croissante des documents, et le fonctionnement de l'administration ne peut manquer de s'en ressentir à la longue. Les dossiers qui constituent la mémoire de l'administration et qui renferment des millions et des millions de faits et de décisions antérieures doivent être conservés d'une façon qui assurera le repérage rapide et économique des renseignements essentiels. Les systèmes de classement dans les ministères et les organismes sont en général insuffisants ou même parfois inexistants. Dans bien des cas, on a recours au sein d'un même ministère à différents systèmes, ce qui complique la tâche de classifier, ranger ou rechercher un dossier. Dans un ministère, par exemple, on utilise dix index distincts pour aider les préposés aux dossiers à trouver les renseignements requis; les recherches durent souvent de un à trois jours. Dans plusieurs cas, les méthodes d'inspection suivies par le service des dossiers sont tellement minutieuses qu'elles accaparent jusqu'à dix commis à plein temps. La revue continue des dossiers n'est pas très efficace; elle permet rarement de déceler les erreurs et, en réalité, peut être même cause d'erreurs, parce que les usagers et les préposés aux dossiers comptent les uns et les autres sur ce procédé pour corriger les négligences dans la manipulation initiale.

Grâce aux appareils électroniques on peut entrevoir des possibilités étonnantes pour le traitement de données quantitatives; puisque des quantités considérables de données peuvent maintenant être traitées à de très grandes vitesses, il importe d'identifier les dossiers susceptibles d'un semblable traitement et d'aborder le problème du rangement et du repérage des informations dans une optique nouvelle. Il est inutile de conserver un document s'il n'est pas repérable sur demande. Malheureusement, le gouvernement n'a aucune solution efficace et méthodique à offrir au problème du classement et du recouvrement des informations dont l'accumulation se poursuit à un rythme

effarant. Le fait de n'avoir pas pu classer et recouvrer ces informations avec méthode a entraîné une répétition coûteuse de certains travaux et un gaspillage de personnel.

L'état des dossiers révèle en général l'absence de planification et l'indifférence en matière d'entretien. Rares sont les ministères qui placent délibérément leurs dossiers à proximité des bureaux où ils peuvent mieux servir; en outre, bien peu de dossiers sont rangés sur des étagères qui requièrent au moins cinquante pour cent moins de superficie que les classeurs. Le matériel de bureau n'est pas suffisamment moderne; dans bien des ministères les classeurs et autre matériel de classement sont dans un état pitoyable. Souvent, des chemises de qualité inférieure servent au rangement de pièces destinées à être conservées pendant de longues périodes ou même indéfiniment, tandis que des chemises coûteuses contiennent des documents de valeur éphémère.

Des économies de plus de cinq millions de dollars sont possibles grâce à une simplification de la manutention du courrier et du traitement des informations.

DÉCLASSEMENT DE LA DOCUMENTATION

Depuis l'établissement en 1955, par les Archives publiques, du Dépôt des documents publics, plus de 200,000 pieds cubes de documentation peu consultée des divers ministères ont été retirés de bureaux encombrés et à loyer élevé et placés dans l'espace disponible et moins coûteux qu'offre ce Dépôt. A la suite de ces transferts, plus de 12,000 classeurs, 21,000 caisses, 33,000 pieds linéaires et près de 136,000 pieds carrés de superficie de bureau ont été récupérés et affectés à l'utilisation des ministères. Depuis, le Dépôt des documents publics est complètement rempli et un besoin urgent de nouveaux locaux se fait sentir. Il est plus économique, a-t-on démontré, d'emmagasiner durant vingt ou vingt-cinq ans des documents originaux dans des dépôts peu coûteux que de les transposer sur microfilm simplement pour conserver de l'espace destiné avant tout à des bureaux.

La proportion des documents dont les ministères disposent à intervalles réguliers varie, d'après les renseignements recueillis, de cinquante pour cent dans certains cas à quatre-vingt-quinze pour cent dans d'autres cas. Ces pourcentages sont excessifs. Certains ministères, a-t-on constaté, appliquent des règlements démodés dans la façon de disposer de leurs dossiers; plusieurs autres, de l'aveu de leurs représentants, modifient le sens des instructions. La plupart des intervalles fixés prévoient la conservation des dossiers pendant des périodes beaucoup trop longues sans prescrire le transfert des dossiers peu utilisés au Dépôt des documents publics. Dans neuf ministères à Ottawa, 228,000 pieds cubes de dossiers et d'archives encombrent présentement les

bureaux et, selon l'estimation des ministères, trente pour cent environ de cette documentation est rarement consultée. Si une réglementation méthodique concernant le déclassement de la documentation était appliquée, beaucoup plus de trente pour cent de cette documentation pourrait être transféré au Dépôt des documents publics pour y être emmagasiné à peu de frais, ou tout simplement détruit. Par exemple, dans un ministère encombré de 32,000 pieds cubes de dossiers, 20,000 pieds cubes de dossiers ne servent pas ou presque pas; au moins quatre-vingt pour cent de ce volume pourrait être détruit ou transporté au Dépôt des documents publics.

Au moins soixante pour cent des documents du gouvernement se trouvent dans des bureaux locaux situés en dehors d'Ottawa. Ces bureaux locaux, n'ayant à leur disposition aucun dépôt de documents publics semblable à celui qu'on trouve à Ottawa, doivent utiliser de l'espace de bureau ou d'entreposage—surtout dans des immeubles loués—pour loger leurs documents peu consultés. Il y aurait donc lieu d'étudier l'établissement, dans d'autres secteurs du pays, de dépôts des documents publics qui relèveraient de l'Archiviste fédéral, pour desservir au moins les régions où des bureaux du gouvernement fédéral sont groupés en nombre suffisant.

Dès le début du régime fédéral, on a tenté à diverses reprises d'améliorer la manutention des documents publics. Plusieurs commissions et comités ont étudié le problème et formulé des recommandations. Il y a quelques années, le Comité des documents publics, composé de hauts fonctionnaires, a cherché en collaboration avec le conseil du Trésor des solutions à ce problème. On a autorisé, entre autres choses, que l'on fixe des intervalles pour la destruction des documents et qu'on libère les bureaux à loyer élevé qui servent à leur entreposage. Cependant, les documents peu consultés représentent encore un volume de plus d'un million de pieds cubes. Des directives qui au lieu d'être obligatoires sont facultatives n'auront vraisemblablement pas une influence profonde sur ce problème.

Le décret C.P. 212 du 16 février 1961 définit les attributions en matière de gestion des archives publiques. Il est douteux toutefois qu'un comité quelconque puisse convenablement «exercer une surveillance constante sur l'état des archives publiques» ou conseiller judicieusement les ministères ou organismes «selon les besoins», en ce qui a trait «au soin, à l'entreposage et à la destruction des archives publiques». Il ne suffit pas d'affirmer que les ministères et organismes devraient «lorsque la chose est possible, prévoir les dates auxquelles leurs archives seront déclassées, détruites, ou conservées pendant de longues périodes».

Pour assurer le gestion des documents publics de façon ordonnée, il faut une loi qui apporte une solution appropriée. Elle devrait définir le rôle de l'au-

torité centrale et prévoir l'établissement de programmes dans les ministères. L'exécution efficace de projets coordonnés qui serait fondée sur des programmes bien définis pour le déclassement des documents, et qui utiliserait des dépôts de documents publics de dimensions suffisantes à Ottawa et hors de la capitale, rendrait possible l'économie annuelle de fortes sommes d'argent.

La salle des dossiers sert de station intermédiaire entre le ministère qui produit les documents et les Archives publiques. Quelques ministères fédéraux possèdent leurs propres services d'archives mais ce sont les Archives publiques qui sont le dépositaire final de la plus grande partie des documents de valeur historique permanente. Le rôle particulier de cet organisme est étudié en détail dans la deuxième partie de ce rapport. Les bibliothèques des ministères de même que la Bibliothèque nationale sont moins directement touchées par les procédés de déclassement et de destruction des documents. Mais vu l'importance qu'elles prennent dans l'élaboration des décisions de la direction, ces bibliothèques s'apparentent au Dépôt des documents publics. Les problèmes d'administration et de personnel associés au travail des bibliothèques du gouvernement fédéral font aussi l'objet d'une étude particulière dans la seconde partie.

3

INSTALLATIONS, AMÉNAGEMENT ET ACCESSOIRES

Lorsqu'on étudie les méthodes en matière de formules et de documents, on ne peut passer sous silence les machines qui produisent et traitent de grandes quantités de documents, ou les aménagements et le matériel nécessaires à ces machines, ou bien encore ceux qui y sont préposés. Autrefois, le commis de bureau se servait presque exclusivement d'un crayon et d'un cahier; ces temps sont révolus. Aujourd'hui, l'équipement de bureau comprend un ensemble impressionnant de machines à calculer, de duplicateurs, de machines comptables, de perforeuses de cartes, de machines à écrire automatiques et de calculatrices électroniques. Le perfectionnement poussé des nouvelles méthodes d'exploitation des faits et des données statistiques a coïncidé avec l'expansion de la fonction publique moderne au Canada. L'automatisation de plus en plus poussée du travail de bureau a profité dans une large mesure de l'application de la technologie électronique au traitement automatique de grandes quantités d'informations.

TRAITEMENT AUTOMATIQUE DES INFORMATIONS

Il y a dix ans, les ministères et les organismes du gouvernement dépensaient annuellement plus d'un million de dollars pour la location de machines à cartes perforées qui servaient au traitement de vastes quantités d'informations. Les dépenses encourues pour quarante-cinq installations distinctes atteignent aujourd'hui deux millions et demi. En 1957, pour la première fois dans la fonction publique, on installait un ensemble électronique de type moyen; il devait servir à la vérification des listes de paye de l'armée canadienne. En 1959, le

Corps d'aviation royal canadien utilisait une calculatrice de type géant pour l'inventaire des stocks. Puis un an plus tard, le Bureau fédéral de la statistique acquérait une calculatrice de même type pour le traitement des données du recensement de 1961. En trois ans, le coût annuel—en frais de location—de l'équipement électronique pour le traitement des données est passé de $70,000 à $1,250,000. En se fondant sur les prévisions actuelles, ce chiffre sera doublé au cours des trois prochaines années par l'installation de cinq calculatrices qui serviront à la vérification de la liste de paye des fonctionnaires, à l'examen des déclarations d'impôt sur le revenu et à d'autres services importants. En 1961, le coût total du traitement automatique des données, y compris les installations, la rémunération et les facilités, a excédé dix millions de dollars.

Les règlements du conseil du Trésor régissent l'approbation des dépenses relatives à ces installations et voient à la coordination de la sélection et à la formation du personnel. Mais ces règlements ne visent aucunement la mise en place et la gestion de ces ensembles électroniques une fois l'approbation donnée. Ni la Division de l'analyse de la gestion de la Commission du service civil, ni le Comité interministériel des calculatrices électroniques créé pour renseigner le conseil du Trésor, n'a prescrit de normes ou de barèmes touchant l'utilisation de ces machines. Le Comité n'a pas les ressources nécessaires pour conseiller les ministères sur les aspects techniques et n'a pris aucune initiative pour mettre au point de nouvelles utilisations. On a laissé les ministères et les organismes libres de formuler leurs propres lignes de conduite, d'apprécier leurs besoins respectifs et, à l'égard de ces installations, de prendre les initiatives nécessaires, d'établir les programmes de leur choix et de s'occuper d'une façon indépendante du fonctionnement de leurs propres machines.

Les ministères n'ont reçu aucune direction véritable sur la façon de conduire les études préliminaires; de telles études doivent précéder toute décision éclairée concernant l'utilisation des techniques de traitement automatique des données. Par exemple, on a essayé de déterminer la rentabilité de certaines installations sans tenir compte du coût élevé du vieillissement des machines et sans avoir évalué objectivement la période d'amortissement du coût initial. Ainsi, dans un cas particulier, en surestimant l'utilisation possible d'un ensemble électronique par les autres ministères, on a faussé sensiblement les calculs faits pour en justifier l'acquisition. En outre, la décision d'acquérir un nouvel ensemble repose trop souvent sur des comparaisons fondées seulement sur le coût des procédures actuelles, indépendamment des économies et du meilleur rendement qui pourraient découler d'un perfectionnement des méthodes existantes. Dans un cas particulier, on étudie l'amélioration des méthodes auxquelles on a présentement recours et l'on constate que cela

réduirait considérablement les frais de fonctionnement du service et rendrait moins impérieux l'achat d'une calculatrice.

En procédant ainsi au petit bonheur, on a mis en place, sans plan directeur, plusieurs ensembles électroniques destinés au traitement des informations. Bien que des avantages énormes découleraient d'une exploitation à plein rendement de ces machines coûteuses, on n'a pas établi de relevé utile des horaires de fonctionnement des diverses machines; ces relevés permettraient une utilisation plus judicieuse des machines qu'on possède actuellement ou qu'on se propose d'acquérir. La calculatrice achetée pour le recensement de 1961 devait être l'embryon d'un service central dont tout organisme du gouvernement aurait pu se prévaloir, mais rien n'indique l'existence d'un programme quelconque dans ce sens. Il en est résulté la mise au point de projets formulés par des ministères distincts en vue de l'installation, vers la fin de 1962, de trois calculatrices de type géant, côte à côte, à Ottawa. Tout le travail prévu pour ces machines au cours des trois prochaines années pourrait facilement être accompli par deux calculatrices, ce qui réduirait les dépenses d'un million de dollars. L'exploitation d'un service central à Ottawa et de centres régionaux pour le traitement électronique des informations n'est pas exempte de nombreux problèmes qui exigent une attention immédiate.

Des techniciens sont indispensables pour organiser le travail des machines, les manœuvrer et les commander; il faut à cette fin tout un groupe de compétences nouvelles. Malgré les recommandations formulées très tôt par le Comité interministériel des calculatrices électroniques, la fonction publique n'a pas réussi à recruter un nombre suffisant de spécialistes pour le traitement électronique des données. En 1956, le Comité interministériel a prié la Commission du service civil d'établir des classifications et des normes applicables à ce nouveau personnel technique, mais celles-ci n'ont été publiées qu'en octobre 1961. Quant au recrutement du personnel, on constate qu'il n'existe à cet égard aucun programme bien conçu; il y a donc un fort roulement dans le personnel, surtout dans celui qui est affecté aux machines du ministère de la Défense nationale; c'est qu'on ne s'est pas suffisamment rendu compte du statut et des besoins du personnel préposé au traitement des informations. Il est évident que l'administration fédérale ne s'est pas facilement adaptée aux techniques nouvelles et à leurs exigences.

En plus de satisfaire aux besoins quotidiens que suppose le traitement des informations, on doit toujours être à l'affût des idées nouvelles qui ne cessent de surgir dans ce domaine. Même si l'on reconnaît qu'il est urgent de tirer tout le parti possible des quelques spécialistes répartis dans le service public, il n'existe pas pour autant un programme permettant la mise en commun des talents et de l'expérience. Il n'y a entre les ministères et les organismes aucun

échange de spécialistes et il n'existe aucune facilité à la disposition de ces spécialistes pour discuter de leurs problèmes communs. Le gouvernement ne tire pas le meilleur profit de l'expérience acquise, car un service de liaison entre les ministères mêmes et entre ceux-ci et l'extérieur, ainsi que des initiatives communes permettent à la fois de réaliser des économies et d'améliorer le service.

Le gouvernement canadien, à cause de l'ampleur de son activité, pourrait profiter grandement d'une utilisation plus poussée des facilités de transmission des informations. L'établissement d'un système pour tout le pays, propre à faciliter les communications d'affaires entre les vastes organisations, y compris les gouvernements, exige l'étude de questions telles que l'équipement approprié, le chiffrage uniforme des matériaux et des personnes. Dans l'administration fédérale seulement, il existe une multiplicité de méthodes de chiffrage pour les individus; trois de ces méthodes visent ensemble plus de la moitié de la population. Les gouvernements provinciaux et les sociétés commerciales ont de même plusieurs méthodes de chiffrage conçues pour répondre à des besoins particuliers. De nouvelles méthodes indépendantes de chiffrage seront bientôt mises au point au fur et à mesure que le traitement des données s'étendra à d'autres domaines. La facilité de l'échange des informations entre ces différents systèmes offrira de plus en plus d'avantages. L'intégration de la masse des informations ne produira véritablement d'heureux effets que si leur transmission est entièrement automatisée. Une méthode de chiffrage propre à l'identification des personnes, qui pourrait servir à des fins diverses, contribuerait grandement à un rendement supérieur, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement.

Les doubles emplois et les erreurs du passé, alors que le traitement automatique des informations n'en était qu'à ses débuts, seront souvent répétés à l'avenir tant qu'une initiative concertée n'assurera pas l'application méthodique des techniques nouvelles.

MATÉRIEL ET AMEUBLEMENT DE BUREAU

Si l'on exclut les principales sociétés de la Couronne, on constate que le gouvernement dépense environ $1,750,000 par année pour des machines à additionner, à calculer, à écrire et à dicter, ainsi que pour une quantité d'autres petits accessoires de bureau. Même s'il n'existe pas d'inventaire précis, on sait que le gouvernement possède près de 80,000 de ces articles de petite dimension, y compris 55,000 machines à écrire; il n'y a pas de plus grand acheteur d'ameublement et d'accessoires de bureau que le gouvernement, qui dépense annuellement près de $2,250,000 pour l'achat et l'entretien de bureaux, classeurs et

autres pièces de mobilier de bureau. Ainsi, en 1961, il a acheté plus de 5,000 bureaux. Selon l'inventaire actuel, l'ameublement de bureau a une valeur de remplacement de plus de quarante millions de dollars.

Un équipement qui ne convient pas entraîne une perte de temps considérable, diminue l'efficacité et la production et démoralise le personnel. Le personnel de surveillance du gouvernement n'est pas très au courant du matériel de bureau offert sur le marché et des différents articles qui peuvent réduire le prix de revient et accroître la qualité du travail. Un ministère, a-t-on découvert, a acheté douze machines comptables au coût de plus de $75,000 pour exécuter des tâches qu'on pouvait accomplir à la main de façon plus satisfaisante et à meilleur compte; dans un autre ministère, où le volume et le genre de travail se prêtent à l'emploi de machines à écrire électriques, aucune des cent machines en usage n'est électrique; dans un autre cas, les trois quarts des machines à écrire servent depuis plus de quinze ans. Dans un bureau, la moitié des soixante-deux machines à dicter ne sont pas utilisées; ailleurs, dans un service qui dispose de quinze machines à dicter, on dicte en moyenne moins d'une lettre par jour sur chacune d'elles.

Le fait qu'on ne se soit pas procuré l'équipement qui convient le mieux est attribuable en partie à l'absence de groupes compétents en matière de méthodes de travail, tant à l'échelon central que dans les ministères. Sauf une exception remarquable, aucun ministère ou organisme n'a mis au point un manuel satisfaisant qui groupe les caractéristiques des accessoires de bureau les plus en usage. Cet état de choses déplorable est attribuable également au fait que l'acquisition d'un nouvel article constitue souvent une opération longue, difficile et irritante. Les exemples de retards dans l'obtention d'articles de bureau sont nombreux. Ces retards varient de six mois à deux ans. Même si afin d'éviter les abus il est nécessaire qu'une autorité supérieure approuve les demandes d'achat, la lenteur des procédures actuelles décourage des initiatives louables de la part du personnel en vue d'améliorer les conditions matérielles de travail.

AMÉNAGEMENT ET ACCESSOIRES

Les ministères et organismes du gouvernement occupent une superficie de bureau d'environ trente-quatre millions de pieds carrés dont quatre-vingt pour cent sont fournis et entretenus, sans frais pour l'usager, par le ministère des Travaux publics au coût approximatif de 85 millions de dollars par année.

Les écarts entre les espaces qu'occupent les divers employés sont considérables et souvent ne sont fondés ni sur la logique ni sur les exigences. Il arrive fréquemment, dans la pratique, que l'espace utilisé excède les normes établies dans le gouvernement et soit considérablement supérieur aux normes courantes

dans l'industrie; par ailleurs, d'autres employés sont parfois mal logés, surtout là où les immeubles sont vieux ou n'ont pas été conçus pour l'utilisation qu'on en fait. On obtiendra une utilisation plus judicieuse de l'espace de bureau en exigeant que les ministères et les organismes en acquittent les frais. En outre, un programme éclairé de gestion des aménagements s'impose afin qu'on puisse examiner à nouveau les normes présentement en usage, appliquer des principes judicieux quant à la disposition des bureaux et faciliter une meilleure utilisation des aménagements. Il en résultera, en plus des économies annuelles fort appréciables, un meilleur moral et un rendement accru.

Malgré le progrès réalisé dans la normalisation des accessoires et fournitures de bureau, il reste encore beaucoup à faire. En vingt-sept ans, l'Office des normes du gouvernement canadien a établi des normes pour moins de cent articles. Environ neuf cents accessoires et formules d'usage courant existent dans les bureaux, y compris les articles dont les normes ont été fixées; ils sont énumérés dans le catalogue des articles de modèle courant que le Départment des impressions et de la papeterie publiques distribue à tous les ministères du gouvernement. Les ministères et les organismes n'ont besoin d'aucune approbation supplémentaire pour demander les articles du catalogue; mais les demandes d'articles qui n'apparaissent pas dans le catalogue doivent être approuvées par le conseil du Trésor et, ensuite, ces articles spécialement approuvés peuvent être commandés directement au Département des impressions et de la papeterie publiques. En pratique, l'approbation par le conseil du Trésor de deux milles articles non compris dans le catalogue n'a pas encouragé le personnel à demander des articles standards.

Il incombe à divers organismes distincts de satisfaire les besoins courants en espace et en matériel de bureau; pour que l'on rende ces services de façon efficace, il conviendrait que l'autorité de ces divers organismes soit clairement définie. Il faut encourager fortement l'établissement de normes et diminuer l'utilisation d'articles non conformes aux normes établies. Toutefois, vos commissaires estiment que ceux qui fournissent les services ne devraient exercer aucune autorité sur ceux qui en font usage et que le coût de ces services devrait être à la charge de l'usager. Selon ce principe, l'organisme qui, par exemple, serait chargé d'assurer l'approvisionnement des articles communs serait essentiellement tenu d'acquérir ces articles aux meilleures conditions possibles et d'en faire une livraison rapide aux ministères qui en font la demande; ces derniers seraient tenus d'acquitter les frais d'acquisition et de livraison.

4

ÉVALUATION DU

TRAVAIL ACCOMPLI

La qualité et la quantité du travail accompli par 100,000 commis, civils et militaires dans l'administration publique intéressent au plus haut point le contribuable canadien. De nouvelles techniques d'évaluation du travail, de simplification des tâches et de vérification de la qualité, appliquées intelligemment à l'administration publique, amélioreraient la qualité du travail et réduiraient le coût de la documentation de plus de vingt-cinq millions de dollars par année.

Dans un grand nombre de bureaux du gouvernement, les routines inhérentes à des opérations matérielles énormes, telles que le classement, le travail de machine à écrire, la transcription de l'adresse sur les chèques et leur mise à la poste, ont pris l'aspect du travail en série, comportant la répétition de beaucoup de petites tâches. Cependant, plus de la moitié des ministères et organismes examinés n'attachent pas une importance suffisante aux moyens de surveillance propres à assurer un rendement raisonnable, compte tenu des salaires versés, et s'en remettent entièrement à l'appréciation subjective des chefs immédiats pour déterminer le rendement. Dans les autres ministères, les méthodes de surveillance sont souvent primitives; ainsi, la méthode la plus répandue consiste à comparer le travail accompli par un groupe de commis d'un bureau au travail fourni par un groupe de commis affectés aux mêmes tâches dans d'autres bureaux ou à d'autres moments. Cette méthode repose implicitement sur cette fausse notion que la productivité optimum est fournie par le groupe qui produit davantage, alors que des méthodes d'analyse et d'évaluation démontrent que tel est rarement le cas. Les techniques récentes d'évaluation du travail éliminent les inexactitudes attribuables à la valeur excessive attachée au jugement

individuel et aux comparaisons que l'on fait avec des expériences antérieures.

En général, bien peu nombreux sont ceux qui connaissent la portée véritable de l'évaluation scientifique du travail, la façon dont cette technique devrait être appliquée, les avantages qui en découlent, les inconvénients qu'entraîne sa mauvaise application, ou le prix d'une telle technique aux points de vue temps, personnel et argent. Les rares expériences heureuses dans ce domaine sont dues à l'initiative et à l'enthousiasme de certains fonctionnaires et les tentatives d'évaluation scientifique du travail faites dans les ministères ont été isolées et incomplètes. Nulle part dans le service il ne semble possible d'initier le personnel à ces procédés nouveaux, si ce n'est à l'École du Corps royal canadien des magasins militaires, située à Montréal. L'effectif de la Division de l'analyse de la gestion, qui aurait dû guider et aider les ministères et les organismes à mettre au point leurs propres programmes, ne compte qu'une seule personne compétente dans ce domaine et n'a distribué aucune directive de portée générale.

Une bonne partie du travail de bureau dans la fonction publique comporte la manipulation d'un fort volume de documents et la répétition de plusieurs gestes, et peut être mesurée de façon assez précise et à un coût raisonnable. Une fois le travail mesuré, l'efficacité peut être évaluée; l'expérience, en d'autres secteurs, a démontré qu'une surveillance efficace peut habituellement accroître le rendement de plus de cinquante pour cent par rapport au travail fourni par des travailleurs non soumis à de semblables normes. L'application générale de normes de productivité dans les services administratifs se traduirait par des économies annuelles importantes.

Dans l'agitation qui accompagne les changements radicaux et l'adoption de programmes nouveaux où l'équipement électronique occupe souvent une place de premier plan, on oublie fréquemment le rôle que l'employé directement affecté peut jouer dans l'amélioration de l'efficacité. Un analyste compétent des méthodes n'est pas l'unique personne capable de les perfectionner; l'exécutant est souvent le mieux placé pour déceler la transcription inutile, le double emploi, le geste perdu, les délais et le déroulement irrégulier des tâches; son chef immédiat devrait aussi, étant lui-même sur les lieux, entrevoir les perfectionnements possibles.

C'est donc à l'endroit même où s'accomplissent les tâches que celles-ci peuvent être simplifiées le plus facilement. Mais à l'heure actuelle, parce qu'ils ne sont pas entraînés à découvrir des méthodes nouvelles et plus efficaces, des dizaines de milliers de commis ne fournissent pas à cet égard l'apport dont ils sont capables. Cet apport pourrait se manifester de mille façons: une nouvelle disposition des bureaux et des machines à calculer, un procédé de triage plus ingénieux ou une meilleure répartition des tâches. Voici un exemple: on a

constaté dans un ministère, après examen du détail d'un travail de comptabilité, que l'on transcrivait dans une série de livres les informations tirées de formules reçues à intervalles irréguliers de telle façon que les commis étaient une journée très occupés et une journée inactifs; cependant, les commis inactifs n'aidaient que rarement ceux qui étaient occupés. Si le travail dans ces divisions avait été réparti plus rationnellement, le personnel aurait pu être réduit d'au moins trente pour cent.

La simplification du travail contribue grandement à rendre l'exécutant plus conscient du coût d'une opération; elle devient pour lui un stimulant et lui procure le sentiment d'une participation active. Malheureusement, ni la Division de l'analyse de la gestion ni la section de l'organisation et des méthodes de chaque ministère n'ont conçu un programme propre à initier l'exécutant à cette discipline et à recourir à son aide.

La vérification des formules et documents administratifs coûte chaque année trente millions de dollars au moins. Dans un ministère, la vérification des changements apportés à la liste de paye coûte approximativement $100,000 par année, ce qui représente environ trente pour cent du coût initial de l'opération. Dans un cas particulier, les documents reçus du public font l'objet d'au moins cinq pointages différents. Dans l'ensemble, ce travail de vérification qui existe à tous les paliers de l'administration provient d'un souci de perfection et d'une crainte de la critique que le public formule souvent pour des erreurs sans importance. La vérification la plus complète des dossiers et documents, même si elle est parfois justifiée, n'est pas entièrement infaillible puisque l'expérience démontre que les vérificateurs laissent normalement passer entre cinq et quinze pour cent des erreurs. A cause de cette possibilité, on tente quelquefois de dépister ces erreurs en exigeant une deuxième vérification, ce qui devient fastidieux.

L'objet de toute vérification est de découvrir les erreurs et de les corriger; malheureusement, on s'efforce rarement de faire disparaître la cause des erreurs pour réduire le besoin de vérification, comme on le fait dans l'industrie lorsqu'on applique la méthode dite de contrôle de la qualité. Afin d'illustrer la valeur de cette façon de procéder, on a analysé la méthode dont on se servait dans un ministère pour vérifier les modifications apportées à la liste de paye; l'analyse a établi qu'en utilisant les méthodes d'échantillonnage statistique les frais pouvaient être réduits de moitié. De plus, comme près de quatre-vingt-dix pour cent des erreurs faites au cours de la période d'essai étaient attribuables à la négligence ou au manque de formation du personnel responsable des modifications dans les listes de paye, les chefs de groupe ont pu corriger les erreurs initiales, améliorer la qualité et réduire le volume du travail à refaire.

Pour vérifier les dépenses d'un ministère avant leur paiement, on n'utilise pas à l'heure actuelle les procédés d'échantillonnage statistique et l'on ne tient pas suffisamment compte de l'importance relative des montants en jeu. Les montants de quelques cents reçoivent la même attention scrupuleuse que les montants de milliers de dollars. Vos commissaires sont convaincus que l'application des méthodes de contrôle de la qualité et des procédés statistiques aux formules et documents ne reçoit qu'une attention superficielle. Ni la Division de l'analyse de la gestion, à la Commission du service civil, ni aucun des groupes chargés de l'organisation ou des méthodes dans les ministères ne comptent parmi leur personnel des employés qui connaissent ces méthodes statistiques et leur application comme techniques de contrôle. Le recours à ces méthodes, qui devraient figurer au répertoire des analystes des méthodes du gouvernement, améliorerait la qualité du service et permettrait de réaliser annuellement de fortes économies.

5

GESTION DES MÉTHODES

Les objectifs et les programmes deviennent des réalités grâce aux employés, aux techniques et aux machines qui, intimement associés, permettent la pleine réalisation des fins de toute entreprise. Un plan d'action continu concernant la gestion des méthodes est nécessaire pour tout le service public si l'on veut rendre l'employé conscient de ce que coûte l'administration et le tenir informé des techniques nouvelles, et si l'on veut rendre disponibles les compétences nécessaires pour mettre en œuvre ces nouvelles méthodes et initier à la fois le personnel dirigeant et le personnel exécutant dans l'emploi de ces techniques. Les méthodes doivent faire l'objet d'un examen constant susceptible de déterminer si les avantages qu'on en tire valent le prix qu'on y met.

Les ministères et les organismes du gouvernement n'envisagent que rarement tous les aspects d'un système particulier: si l'équipement est bien géré, ce sont les formules et les instructions qui requièrent l'attention; si le programme des formules est bien administré, la direction fait défaut dans un ou plusieurs autres secteurs relatifs à la documentation. On s'arrête trop rarement à considérer l'utilité des méthodes et des procédés; cela tient à ce que les administrateurs ne sont pas conscients de la nécessité d'équilibrer le coût et la valeur. Ainsi, environ soixante-cinq pour cent des 300,000 commandes d'impression et de fournitures adressées à l'imprimeur de la Reine, ne coûtent en moyenne que $1.75; mais personne ne semble se rendre compte que les frais de comptabilité qu'entraînent l'établissement du compte et son paiement excèdent la valeur de l'article fourni.

Certaines lois dont les dispositions sont trop détaillées gênent ou empêchent

l'adoption de méthodes plus modernes. Par exemple, la Loi sur les douanes et la Loi sur le tarif des douanes renferment plusieurs articles détaillés, inchangés depuis plus de cinquante ans et rédigés dans une langue étrangère au monde du commerce. Ces articles entravent considérablement l'administration des douanes et de l'accise, sont une source d'incalculables ennuis pour le public et occasionnent chaque année l'échange de milliers de lettres et de formules inutiles. En 1896, ces lois prévoyaient que le public devait payer un droit de cinquante cents pour des copies supplémentaires de documents de douane. L'inscription de ce montant de cinquante cents et la préparation du document demandé coûtent au bas mot $1.25; en 1961, on a fourni 100,000 copies de ce genre, mais personne n'a pensé soit à majorer le droit réclamé, soit à le supprimer entièrement. L'une ou l'autre de ces décisions profiterait au gouvernement, mais il faudrait pour cela modifier la loi. Même si de semblables restrictions servent souvent à excuser l'inaction, elles n'en constituent pas moins un embarras véritable. De nombreuses petites anomalies ou restrictions, qui n'ont aucune portée sur la ligne de conduite suivie, ne sont pas supprimées, ou leur suppression est remise jusqu'à ce que l'ensemble de la loi soit revisé. Dans l'intérêt de l'efficacité administrative, le nombre de dispositions administratives dans la loi devrait être réduit au minimum.

Le gouvernement a grand besoin d'une coordination et d'une intégration des fonctions, applicables à plusieurs ministères et organismes; la situation actuelle entraîne des chevauchements et des doubles emplois extrêmement coûteux. Considérons à titre d'exemple le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social: les paiements considérables versés au titre des allocations familiales et de la sécurité de la vieillesse sont intimement liés au programme du ministère, mais tous ces paiements sont assujettis à l'autorité du Contrôleur du Trésor. Ainsi, parce que deux ministères possèdent des normes différentes et participent à ce qui ne devrait être qu'une seule opération, il existe des chevauchements multiples et, du même coup, il est presque impossible d'améliorer la façon de procéder puisque toute innovation nécessite l'approbation des deux ministères.

Le Bureau fédéral de la statistique remplit essentiellement le rôle d'un organisme central chargé de recueillir des données statistiques, mais le Bureau compile souvent des données qu'un autre ministère a recueillies précédemment pour son propre compte. Le besoin de coordination des méthodes devient manifeste quand on considère le double emploi des renseignements consignés sur différents jeux de fiches concernant les employeurs. Dans un ministère, il existe une fiche alphabétique et une fiche numérique pour 313,000 employeurs; dans un autre ministère on compile des données touchant les embauchages et les départs; dans un autre service, on a établi une carte perforée

portant des renseignements semblables sur 100,000 employeurs; et enfin dans un autre, on tient encore à jour certains renseignements concernant les employeurs, alors que toutes les données à ce sujet sont disponibles dans les fichiers des trois autres ministères. Les informations relatives aux superficies ensemencées, à l'étendue des fermes, aux quantités de grain dont disposent les cultivateurs, et au commerce des grains, ainsi qu'à d'autres questions intéressant l'agriculteur, sont indispensables à divers services distincts chargés de l'application de différentes lois, mais chaque service recueille et traite individuellement les informations dont il se sert.

Il est fait allusion, ailleurs dans ce rapport, à la difficulté d'obtenir un inventaire du potentiel humain employé dans la fonction publique. Les registres concernant le personnel se chevauchent les uns les autres et sont disposés dans divers bureaux qui s'occupent du personnel et de la paye, à la Commission du service civil et au ministère des Finances. Malgré les sommes considérables que représente le maintien de ces registres, les renseignements indispensables aux administrateurs ne sont pas toujours rapidement disponibles. La carte perforée aurait pu être utilisée pour mettre au point une méthode simple, applicable à tout le personnel; il est à regretter qu'aucun programme n'ait été imaginé pour apporter une solution d'ensemble à un problème aussi important.

Il est manifeste, d'après les exemples qui précèdent, que la création isolée de systèmes destinés à répondre aux seuls besoins des ministères et organismes individuels aboutit à des chevauchements et à des gaspillages. Il faut s'orienter vers la mise en œuvre de méthodes qui soient bien intégrées les unes aux autres dans l'ensemble de la fonction publique, sans tenir compte des lignes de démarcation entre les ministères.

Les tentatives d'améliorer les méthodes, les procédures et les pratiques administratives dans la fonction publique ne dépassent habituellement pas le cadre des mesures d'urgence. L'emploi de spécialistes qui doivent se livrer à une étude hâtive et restreinte de problèmes pressants ne donne que des résultats fragmentaires. On se contente souvent de réparer la fissure alors qu'il faudrait renouveler la digue ou on cherche à accomplir le travail sans se préoccuper du coût. Sauf en temps de crise, aucun effort n'est fait pour repenser les méthodes devenues désuètes. Les services de méthodes dans les ministères et la Direction des services consultatifs de la Commission du service civil ont sans doute fait un bon travail dans l'ensemble de l'administration; mais leurs succès sont relativement modestes. L'existence même de la Direction des services consultatifs n'est pas bien connue; l'étendue des services qu'elle peut rendre l'est encore moins. Les administrateurs doivent prendre conscience du besoin d'arracher l'appareil administratif des ornières où il s'enlise et de le replacer

dans la bonne voie.

Les exemples qui suivent illustrent bien les nombreuses économies qu'il serait possible de réaliser dans le service public:

- Depuis leur institution, les chèques d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse proviennent de dix endroits différents. Des économies considérables seraient réalisées si les paiements étaient mieux étalés et émanaient d'un plus petit nombre de bureaux, même d'un seul bureau central.

- La coutume veut qu'on appose un timbre pour indiquer que les droits de douane ou d'accise ont été acquittés. En réalité, pour ce qui est des produits de fabrication canadienne, il s'agit là d'une sauvegarde inutile. Plus d'un million de dollars pourrait être économisé par l'abandon d'une telle pratique, mais jusqu'ici on n'a même pas tenté d'évaluer objectivement les possibilités d'une semblable réforme.

- Dans les forces armées, des comités poursuivant des objectifs communs étudient depuis dix ans le fusionnement possible des listes de paye et des fiches du personnel, à l'intérieur de chacun des services et pour l'ensemble de ceux-ci. Chaque fois qu'on est sur le point de prendre une décision dans ce sens, on nomme un nouveau comité qui n'est pas plus expérimenté que l'autre. Les possibilités d'unifier ces listes et ces fiches sont aussi lointaines en 1962 qu'elles l'étaient en 1952.

Pour une bonne part, le travail effectué dans le service public consiste, cela va de soi, dans la répétition des mêmes tâches et il est par conséquent susceptible de normalisation; mais l'établissement de normes et l'évaluation du travail accomplis en fonction de ces normes nécessitent une attention particulière et un programme bien ordonné. Pour régler ces problèmes, il ne faut pas seulement les aborder globalement, ce qui entraînerait une dépense inutile, mais il faut procéder à des analyses précises, ce qui exige le recours à des spécialistes. Malgré l'intérêt que les hauts fonctionnaires du gouvernement portent aux problèmes administratifs quotidiens, dans l'ensemble ils ont tendance à attribuer aux méthodes et aux procédés une priorité moins grande qu'ils ne méritent. Ils hésitent à utiliser au maximum les analystes de méthodes au sein de leur ministère, à solliciter l'aide d'un centre consultatif ou à employer des spécialistes de l'extérieur. En face de ce manque d'intérêt et de cette ignorance des possibilités qu'offrent les méthodes et les techniques récentes, il ne faut pas s'étonner que les occasions d'effectuer des améliorations sensibles et de réduire les frais de façon appréciable aient passé et continuent de passer inaperçues.

Les autorités des divers ministères et organismes doivent prendre les mesures nécessaires pour utiliser les compétences disponibles au sein et hors du service

et pour ensuite continuer avec énergie le travail entrepris afin de réaliser les économies considérables mises en lumière par les exemples cités plus haut. La situation déplorable qui existe présentement est en partie attribuable au fait que la haute direction des ministères n'est pas investie d'une autorité et d'une responsabilité suffisantes. Mais même avec une délégation effective de pouvoirs, les énormes avantages possibles ne deviendront réalités que si l'on aborde le problème avec enthousiasme, si l'on s'assure du concours d'experts et de spécialistes en nombre suffisant et si les hauts fonctionnaires s'appliquent à ce problème avec une ardeur soutenue.

6

SERVICES DE GESTION

Vos commissaires ont constaté que l'usage des techniques administratives les plus récentes, mises au point par de vastes entreprises industrielles et commerciales, n'a pas été généralisé dans tous les services du gouvernement du Canada. De façon générale, les formules et les méthodes qui s'y rattachent n'ont pas été soumises à des vérifications suffisamment rigoureuses par un personnel qualifié. Les rapports, à la fois si indispensables à l'administration et si coûteux à produire, sont rarement évalués pour s'assurer s'ils servent véritablement ou si leur coût est en proportion raisonnable avec la valeur des renseignements qu'ils offrent. Les directives trop souvent ne renferment pas les instructions et les conseils lucides que les employés devraient recevoir. On n'exploite pas à fond les moyens disponibles pour comprimer le coût de préparation de la correspondance et du traitement du courrier. Les méthodes de classement sont, de façon générale, insuffisantes et coûteuses et le gouvernement est graduellement submergé par la masse de ses propres documents.

On n'a pas suffisamment eu recours à l'équipement électronique, mis au point ces derniers temps, pour l'exécution des tâches énormes qu'entraîne pour les administrateurs publics le traitement des informations; d'autre part, les ensembles électroniques dont on a fait l'acquisition ne sont pas pleinement utilisés. On n'a pas fait non plus un usage suffisant des multiples autres machines et accessoires de bureau destinés à accroître l'efficacité.

Le travail accompli par les commis est rarement évalué selon des normes établies, et l'on ne constate presque aucune tentative pour initier l'employé à l'analyse et à l'amélioration de son rendement. De façon générale, les techni-

ques statistiques bien connues n'ont pas été appliquées à la vérification des comptes, des formules et des données, vérification qui constitue une des tâches les plus fréquentes et les plus coûteuses de l'administration publique. Pour n'avoir pas soumis les méthodes à une analyse et à une vérification constantes, on a gaspillé des ressources humaines et financières. Les tentatives destinées à améliorer cette situation se résument à un certain nombre d'initiatives—isolées et sans coordination—du conseil du Trésor et de son personnel, de la Commission du service civil, de l'imprimeur de la Reine, du ministère des Travaux publics, de l'Office des normes du gouvernement canadien, de l'archiviste fédéral et de quelques comités permanents de l'administration exerçant une autorité soit partielle, soit partagée à cet égard.

La Direction des services consultatifs de la Commission du service civil est le seul centre consultatif du gouvernement fédéral en matière d'administration. Au cours de ses quinze années d'existence, le centre consultatif n'a fait qu'entamer la masse des problèmes administratifs. Ce service central qui existe aujourd'hui a fait ses débuts en 1946 et s'est développé au sein de la Commission du service civil; il compte maintenant un personnel d'environ vingt-cinq employés. Au début, ce centre aidait la Commission et le conseil du Trésor à examiner les besoins en personnel des ministères. Il en est résulté une certaine hésitation de la part des ministères et organismes à recourir à ce service, par crainte que les renseignements ne jouent contre eux. Les organismes non régis par la Loi sur le service civil, peu désireux de voir la Commission s'immiscer dans leur activité, n'ont pas fait appel à celle-ci. Vers 1950, un changement d'attitude s'est produit, mais même si la Direction des services consultatifs n'offre maintenant ses conseils et son assistance que sur demande, ce n'est qu'avec une certaine réserve qu'on sollicite son aide.

Deux faiblesses notoires ont amoindri l'efficacité de cette Direction. En premier lieu, c'est le fait qu'elle a tenté de faire le travail des ministères plutôt que de former leur personnel à l'exécuter. Les ministères et organismes du gouvernement du Canada constituent, dans l'ensemble, un tout trop vaste et trop diversifié pour qu'un seul bureau consultatif de ce genre puisse fournir un service adéquat. Pour répondre à toutes les exigences de ce vaste complexe, le service central est contraint de disperser ses efforts et par ce fait même il perd presque toute efficacité. Les analyses doivent être faites par les ministères eux-mêmes. Au centre consultatif revient plutôt la tâche de formuler les principes directeurs d'application générale, de prodiguer les avis et les conseils, et de tracer les programmes de formation sans s'engager dans le travail d'étude d'analyse et de critique.

En deuxième lieu, la Direction fait partie d'une commission située hors de l'administration gouvernementale proprement dite et ne peut faire affaire

qu'avec une partie de la fonction publique. Tout centre consultatif devrait compter sur l'appui manifeste du gouvernement et devrait être placé dans un endroit qui témoigne de l'importance de son rôle; il devrait être un élément du réseau administratif qui relie le cabinet aux ministères et aux organismes.

Somme toute, les initiatives en matière de réforme administrative doivent venir des cadres supérieurs de l'administration. Des innovations hardies s'imposent si l'administration du gouvernement doit progresser au même rythme que le reste du pays sans occasionner des dépenses excessives. Les administrateurs à tous les paliers de l'administration doivent participer à ce programme, des objectifs doivent être fixés et les réalisations contrôlées. Il faudra de gros investissements tant en argent qu'en potentiel humain si on veut que les économies soient appréciables et que le rendement soit accru. Enfin, ce désir de redressement doit tendre avant tout à la formation, au sein des ministères et des organismes, de compétences capables d'appliquer les meilleures techniques administratives disponibles.

SERVICES CONSULTATIFS CENTRAUX

Dans le rapport intitulé: «Un plan de gestion», vos commissaires étudient les moyens de favoriser l'application de méthodes efficaces de gestion dans tout le service public. Vos commissaires estiment que cette fonction incombe au conseil du Trésor et à son président aidés d'un personnel réorganisé faisant partie des cadres du Conseil privé. Le rapport qui porte sur la gestion financière recommande une transformation profonde de l'attitude du conseil du Trésor qui devrait cesser d'examiner dans le détail les milliers de demandes des ministères pour étudier et approuver plutôt leurs objectifs et leurs programmes annuels et à longue portée, afin de s'assurer que les intentions du gouvernement sont suivies. Le rapport concernant la gestion du personnel propose que les fonctionnaires du conseil du Trésor établissent des lignes de conduite et des normes dans le domaine du personnel, et qu'ils évaluent le rendement des ministères en fonction de ces normes. Vos commissaires sont d'avis qu'une division devrait être créée au sein du conseil du Trésor reconstitué pour s'occuper des lignes de conduite et des méthodes administratives. Elle pourrait s'appeler: «Division des réformes administratives».

Les fonctions principales de cette Division projetée comprendraient:

- L'élaboration d'une politique administrative dans ses grandes lignes et son orientation en matière d'organisation, de méthodes et de procédés d'exécution dans la fonction publique.

- L'observation du rendement de chaque ministère et organisme et la participation à l'évaluation des programmes et autres problèmes dont est saisi le conseil du Trésor; le dépistage des chevauchements et des répétitions; l'élaboration de programmes à longue portée concernant l'organisation des services gouvernementaux.
- La collaboration avec les ministères et organismes
  a) au recrutement du personnel requis pour leurs services consultatifs de gestion des ministères, et au fonctionnement de ces services,
  b) à la création des programmes de formation,
  c) à l'aménagement et à l'utilisation des services communs,
  d) par la publication de guides et de manuels sur les techniques et l'utilisation de l'équipement et des installations,
  e) par l'encouragement donné aux travaux de recherches sur des questions d'ordre administratif,
  f) en faisant office de bureau central pour les renseignements relatifs à la gestion.

Malgré cette liste importante de fonctions, il importe, comme pour les autres divisions du conseil du Trésor, que la Division des réformes administratives ne comprenne qu'un petit nombre de fonctionnaires. Il n'est pas possible de préciser le nombre dont on aura besoin, mais au début, les effectifs pourraient être assez considérables à cause de l'ampleur de la tâche. Au cours des premières années de son existence, cette Division devra faire appel à des sources situées hors des cadres du fonctionnarisme, et s'adresser par exemple à des universités ou à des bureaux d'experts-conseils afin de trouver les compétences requises pour préparer des manuels et des guides, donner des cours et assurer la formation du personnel. La Division des réformes administratives devrait participer à l'évaluation générale du rendement de chaque ministère, et grâce à sa connaissance approfondie de tous les secteurs de l'activité des ministères, collaborer aux décisions du conseil du Trésor afférentes à la politique et aux programmes du gouvernement. Les directives devraient être conçues de façon à assurer une ligne de conduite d'application générale, mais elles ne devraient pas restreindre l'autorité des administrateurs dans les ministères, laquelle est indispensable au maintien d'un service efficace.

Les cours offerts au personnel devraient s'étendre de la formation des exécutants dans la simplification du travail donné jusqu'aux cours de gestion destinés aux hauts fonctionnaires. La Division devrait concevoir, coordonner et préparer les cours de formation sur les techniques administratives. Elle devrait en outre participer aux programmes de formation qui s'adressent au personnel d'un ou de plusieurs ministères en obtenant les services d'instruc-

teurs recrutés auprès des universités et des entreprises privées, et en faisant connaître et en recommandant les facilités de perfectionnement qui existent en dehors de la fonction publique. La formation et la recherche devraient être intimement liées. La Division des réformes administratives devrait stimuler la recherche sur les problèmes administratifs et seconder les ministères et les organismes qui prennent des initiatives dans ce domaine. On pourrait avec profit accorder le même appui aux universités, aux sociétés et aux particuliers ne faisant pas partie de la fonction publique, lorsque les résultats des recherches sont de nature à profiter directement à l'administration publique.

La préparation et la distribution de guides et de manuels constituent un excellent moyen d'encourager l'application de bonnes pratiques administratives. La Division pourrait elle-même préparer ces manuels ou en confier la préparation à un ministère ou à un organisme, ou encore à quelque organisation extérieure.

La Division devrait aussi aviser le conseil du Trésor lorsqu'il s'agit de dépenses importantes pour le traitement automatique des informations, afin d'assurer la pleine utilisation de l'équipement disponible et afin de s'assurer que les usages projetés ne produiront pas de renseignements que possèdent déjà d'autres ministères. Elle devrait encourager des initiatives telles que l'établissement d'un service central de traitement des informations par le Contrôleur du Trésor (Comptable général), ou la vérification des listes de paye par la Commission d'assurance-chômage pour le compte du ministère du Revenu national.

Il y aurait avantage à recruter le personnel de la Division parmi les ministères et les organismes et à ne le retenir que pour un nombre d'années limité. Il serait aussi nécessaire et désirable d'inclure dans ce personnel des employés recrutés dans l'industrie; aussi l'établissement d'un système de rotation serait de nature à soutenir le dynamisme du noyau central. La Division des réformes administratives devrait voir à ce que les organismes qui fournissent des services communs aident à l'élaboration de règles et de normes que doit approuver le conseil du Trésor.

La Division ne devrait posséder aucun pouvoir de direction sur l'activité des ministères et organismes; sa seule compétence devrait néanmoins donner du poids aux recommandations qu'elle fait aux ministères, aux organismes et au conseil du Trésor. La Division devrait entreprendre un examen de l'activité d'un ministère à la demande de ce dernier; mais ce n'est qu'en dernier ressort que l'autorité du conseil du Trésor devrait être exercée pour ordonner un tel examen.

La Division devrait, à intervalles réguliers, faire une enquête sur l'organisation du gouvernement du Canada de façon à permettre une coordination judi-

cieuse des projets d'expansion. Il appartiendrait au conseil du Trésor de répartir logiquement les tâches parmi les ministères et les organismes, de prévoir l'extension et l'utilisation des services communs, tant à Ottawa qu'à l'extérieur de la capitale, et d'assurer un meilleur agencement du travail exécuté aux bureaux régionaux ou locaux. La Division des réformes administratives, dont on propose l'établissement au centre même de l'administration fédérale, devrait se préoccuper essentiellement de la qualité de l'administration publique au Canada et de la création, au sein des ministères et des organismes, de services consultatifs efficaces pour l'analyse de la gestion.

SERVICES DE GESTION DES MINISTÈRES

Les fonctions de l'administrateur au sein d'un ministère comprennent la gestion des fonds, la direction du personnel et le maintien de méthodes de travail efficaces. Le chef d'un ministère ou d'un organisme a besoin d'un groupe de spécialistes pour chacune de ces fonctions; les équipes chargées des questions discutées dans les sections précédentes du présent rapport sont connues sous la désignation de «services de gestion». Un tel groupe chargé de services de gestion, fortement appuyé par le chef du ministère ou de l'organisme à qui il doit rendre compte, est un élément essentiel de l'administration gouvernementale.

Dans bien des ministères, à l'heure actuelle, l'analyse des méthodes donne de piètres résultats parce que les spécialistes en cette matière sont répartis en de très petits groupes ici et là, sans appui ou sans direction de la part des hauts fonctionnaires. Dans certains cas, les directions chargées des finances et de l'exécution du travail ont chacune des équipes préposées aux méthodes et aux procédés de travail, qui rivalisent les unes avec les autres; dans d'autres cas, la direction des services administratifs est tenue de s'occuper des méthodes, tandis qu'une autre direction compte dans son effectif tous les spécialistes en évaluation du travail. Le travail accompli par une petite équipe, comme section au sein d'une direction ou d'une division d'un ministère, est habituellement restreint à des tâches d'urgence en vue de résoudre un problème pressant; la situation inférieure où se trouve l'équipe empêche de déterminer et de corriger la véritable source de difficultés. Une équipe de services de gestion devrait occuper dans la structure administrative d'un ministère une situation qui établisse que cette équipe n'est pas subordonnée au service de contrôle financier ou au service du personnel, mais que son rôle propre est de fournir un groupe distinct de services consultatifs spécialisés à tous les administrateurs du ministère.

L'effectif des équipes de services de gestion dépendra des besoins de chaque ministère. Tout en s'efforçant d'avoir toujours à sa disposition dans chaque ministère les compétences normalement requises, l'équipe des services de gestion devrait toujours pouvoir recourir, grâce au service que fournit le conseil du Trésor, à l'aide de spécialistes faisant partie de n'importe quel autre secteur du service public. Si le besoin d'une compétence spéciale se fait sentir, la Division des réformes administratives du conseil du Trésor ou un autre ministère devrait pouvoir y répondre. Les ministères et les organismes trop petits pour justifier la création d'une équipe de services de gestion pourraient être, contre paiement, desservis par un plus grand ministère.

L'équipe de services de gestion d'un ministère doit avoir comme premier objectif la réduction du prix de revient et l'amélioration de la qualité du service par le recours à des techniques administratives modernes qui ont fait leurs preuves. Les enquêtes et les rapports contribuent bien peu à la solution des problèmes si les recommandations restent lettre morte. L'équipe devrait signaler les occasions d'amélioration possible, imaginer de nouvelles méthodes, les perfectionner et faciliter leur mise en œuvre en formant les exécutants et en conseillant les chefs de groupe. Par-dessus tout, l'équipe doit encourager le recours à ses services et stimuler les administrateurs à tous les paliers du ministère à se servir de méthodes administratives récentes en démontrant comment le rendement en serait accru. Doté d'un statut approprié et placé dans des circonstances propices, ce genre d'équipe devrait permettre de réaliser des économies d'une valeur dix fois plus grande que le coût total de ce service ou même davantage.

Des économies d'un tel ordre exigent des spécialistes bien formés qui, de l'avis de vos commissaires, sont manifestement trop peu nombreux dans la fonction publique. Malheureusement, les compétences nécessaires sont assez rares au Canada et le gouvernement devrait, par conséquent, se lancer dans un vaste programme de formation afin d'avoir à sa disposition le personnel spécialisé dont il a besoin. Un programme de formation en matière de techniques administratives s'impose, non seulement pour fournir en nombre suffisant des spécialistes du calibre voulu, mais encore pour former les autorités et les rendre conscientes du besoin de méthodes rénovées et d'un meilleur rendement dans tous les secteurs du service public. Les techniciens ne seront pas de grande utilité si leur compétence est ignorée par les chefs de service du ministère qui les emploie. Si l'on ne réussit pas à endoctriner les administrateurs de la fonction publique dont la carrière s'est déroulée dans des organismes où ces méthodes sont pratiquement inconnues, toute tentative d'amélioration est compromise dès ses débuts. De plus, des techniques telles que l'entraînement

à la simplification du travail, dont l'effet se fait sentir partout dans un ministère, accroîtront considérablement l'efficacité des spécialistes préposés dans les ministères à l'analyse des méthodes.

Vos commissaires ont déclaré qu'on devrait accorder aux ministères et aux organismes le pouvoir de prendre des décisions dans plusieurs domaines qui, à l'heure actuelle, relèvent du conseil du Trésor. Cependant, il faut reconnaître que l'administration éprouve un besoin impérieux d'unité, d'uniformité et de respect de l'intérêt public; vos commissaires estiment que la réorganisation proposée du conseil du Trésor en trois divisions principales facilitera une gestion efficace des ministères. Tel que définis dans le présent rapport, le rôle de l'équipe centrale de services de gestion et des équipes proposées pour les ministères tend à la réalisation d'un objectif identique.

Pour en arriver à un service public véritablement unifié, les recommandations visant la réforme des services de gestion devraient s'étendre à tous les ministères et organismes. Vos commissaires ont noté, dans d'autres rapports, que certains organismes ont été dotés d'un statut particulier d'indépendance, par suite d'une décision du gouvernement en conformité de sa politique générale ou à cause de leur activité commerciale rentable, et assimilable à celle de l'entreprise privée. Nous ne croyons pas que nos recommandations doivent s'appliquer à ces organismes, mais en pratique ceux-ci auraient tout avantage à utiliser les services de gestion établis en conformité des propositions contenues dans le présent rapport.

7

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Plusieurs recommandations sont implicitement comprises dans les propositions et commentaires que renferme le présent rapport. Vos commissaires, néanmoins, formulent cinq recommandations générales. Leur adoption permettrait de répondre aux besoins signalés dans ce rapport et de produire les avantages prévus.

SERVICES DE GESTION

La conduite efficace des affaires du pays exige la création immédiate d'équipes particulièrement compétentes en méthodes administratives, tant dans les organes centraux du gouvernement que dans les ministères, chargées d'assurer l'exécution efficace du travail par l'utilisation prudente de techniques administratives reconnues.

Nous recommandons donc:

1 La création d'une Division des réformes administratives au service du conseil du Trésor, qui sera responsable de formuler les principes à la base des méthodes administratives, de stimuler l'amélioration des services dans les ministères et les organismes, et d'assurer la coordination des affaires interministérielles et d'intérêt commun.

2 La création, la consolidation et la réorganisation d'équipes de services de gestion au sein des ministères et des organismes en vue de la mise à exécution de programmes continus,

propres à accroître l'efficacité administrative
sous la direction du sous-ministre ou
du plus haut fonctionnaire.

DOCUMENTS

Il importe de formuler des principes directeurs pour contrôler la constitution, l'utilisation, la conservation et la destruction des documents publics, et pour assurer à la fois des méthodes administratives efficaces et économiques ainsi qu'une documentation appropriée au sujet des affaires du gouvernement. Normalement, ces principes devraient être promulgués par le conseil du Trésor, sur l'avis de sa Division des réformes administratives dont l'établissement a été proposé. Toutefois, un texte législatif est nécessaire, surtout en ce qui a trait à la manière de disposer des archives ou dossiers.

Nous recommandons donc: L'adoption de dispositions législatives répartissant les attributions en matière de documents publics et régissant la manière d'en disposer.

TRAITEMENT DES INFORMATIONS

Étant donné le coût et la capacité des ensembles électroniques, il est essentiel que, sauf dans les cas où les ministères particuliers pourront utiliser pleinement leurs propres installations, tout le traitement électronique des informations soit confié à un service commun.

Nous recommandons donc: L'établissement d'un centre de traitement électronique des informations à Ottawa et, au besoin, dans d'autres grandes villes.

ÉTUDES POUR L'AMÉLIORATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES

La révolution technique a pénétré jusque dans le travail de bureau, et l'administration doit tirer parti de toute innovation. Elle doit bien comprendre que dorénavant les méthodes sont en évolution constante et que l'ère des petits changements intermittents est dépassée. Voici une situation à laquelle l'administration se doit de faire face.

Nous recommandons donc: Que les progrès réalisés par la mise en œuvre de programmes de modernisation administrative soient soumis à un examen ininterrompu, et que la fonction publique fasse l'objet d'une enquête quinquennale ou décennale de la part d'un organisme indépendant de l'administration.

propres à accroître l'efficacité administrative sous la direction du sous-ministre ou du plus haut fonctionnaire.

DOCUMENTS

Il importe de formuler des principes directeurs pour contrôler la constitution, l'utilisation, la conservation et la destruction des documents publics, et pour assurer à la fois des méthodes administratives efficaces et économiques ainsi qu'une documentation appropriée au sujet des affaires du gouvernement. Normalement, ces principes devraient être promulgués par le conseil du Trésor sur l'avis de sa Division des réformes administratives dont l'établissement a été proposé. Toutefois, un texte législatif est nécessaire, surtout en ce qui a trait à la manière de disposer des archives ou dossiers.

Nous recommandons donc: L'adoption de dispositions législatives répartissant les attributions en matière de documents publics et régissant la manière d'en disposer.

TRAITEMENT DES INFORMATIONS

Étant donné le coût et la capacité des ensembles électroniques, il est essentiel que, sauf dans les cas où les ministères particuliers pourront utiliser pleinement leurs propres installations, tout le traitement électronique des informations soit confié à un service commun.

Nous recommandons donc: L'établissement d'un centre de traitement électronique des informations à Ottawa et, au besoin, dans d'autres grandes villes.

ÉTUDES POUR L'AMÉLIORATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES

La révolution technique a pénétré jusque dans le travail de bureau, et l'administration doit tirer parti de toute innovation. Elle doit bien comprendre que dorénavant les méthodes sont en évolution constante et que l'ère des petits changements intermittents est dépassée. Voici une situation à laquelle l'administration se doit de faire face.

Nous recommandons donc: Que les progrès réalisés par la mise en œuvre de programmes de modernisation administrative soient soumis à un examen ininterrompu, et que la fonction publique fasse l'objet d'une enquête quinquennale ou décennale de la part d'un organisme indépendant de l'administration.

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE

SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

(COMMISSION GLASSCO)

Tome 1

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ce volume est le premier de la série des cinq volumes préparés par la Commission royale d'enquête sur l'Organisation du Gouvernement. Cette commission composée des Commissaires J. Grant Glassco, F.-Eugène Therrien et R. Watson Sellar a été instituée pour faire enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada, et recommander les modifications qui favoriseraient le mieux l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la conduite des affaires de l'État.

CONTENU

• 691 pages • Prix: $6.00

Publié chez

L'IMPRIMEUR DE LA REINE,

Ottawa, Canada.

